Centre de Ressources
POLITIQUE DE LA VILLE
en Essonne

MOBILISER LE DROIT COMMUN

À partir du cycle d'échange et de qualification

Mise en perspective et réception en Essonne de la réforme de la politique de la ville

Par Thomas Kirszbaum, chercheur associé
à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS)

Mai 2015

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
l'acsé
l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DE L'ESSONNE

Ce document a été rédigé à l'issue du cycle d'échange et de qualification organisé par le CRPVE. Les analyses qu'il expose sont celles de Thomas Kirszbaum. Il est, pour partie, commun avec celui publié parallèlement par RésO Villes qui a animé un cycle de qualification sur le même thème en 2014.

Contexte et objectifs de la démarche de qualification

LA MOBILISATION des politiques de droit commun est au cœur de la plus récente des réformes de la politique de la ville. Si les acteurs locaux sont confrontés à une échéance de court terme, la préparation puis la signature des nouveaux contrats de ville, cette mobilisation est à envisager comme un processus au long cours. La vocation du cycle d'échange et de qualification des professionnels de la politique de la ville organisé par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne (CRPVE) n'était pas de proposer une « boîte à outils » contenant des recettes de fabrication des contrats de ville. Il s'agissait plutôt d'inviter ces acteurs à penser stratégiquement l'enjeu du droit commun, sans s'enfermer dans la seule question des moyens et de leur identification, pour l'aborder aussi sous l'angle des finalités de l'action et des processus de transformation à engager.

Les contrats de ville, faut-il le rappeler, ne sont que des moyens et pas une fin en soi. Plus décisive que leur élaboration sera la dynamique qu'ils permettront d'enclencher, même si la seconde découle en partie de la première. En partie seulement, car l'expérience a prouvé qu'une mobilisation optimale des acteurs de droit commun durant la phase d'élaboration des contrats pouvait être suivie, une fois ceux-ci signés, d'un retour à la situation antérieure, la politique de la ville demeurant l'affaire de spécialistes.

La question centrale du cycle d'échange et de qualification portait autant sinon davantage sur le rôle des professionnels de la politique de la ville dans l'action publique locale que sur le fonctionnement proprement dit des politiques de droit commun. L'expérience montre que les acteurs du droit commun se sont rarement mobilisés de façon prioritaire en faveur des quartiers populaires. Il y a donc besoin d'une politique jouant un rôle incitatif en direction des autres appareils administratifs. Certes, les discours de certains acteurs nationaux et locaux laissent entendre que l'on pourrait se passer d'une politique spécifique une fois les quartiers « rentrés dans le droit commun » ou redevenus « comme les autres ». Mais c'est là une posture rhétorique à laquelle la réalité apporte un démenti constant. Les quartiers populaires remplissent une fonction d'accueil de populations vulnérables qu'il serait vain de nier. L'existence de ces quartiers étant une donnée structurelle du fonctionnement urbain, il s'agit plutôt de renforcer et d'adapter une offre de services publics et collectifs à même de stimuler des parcours socio-résidentiels ascendants parmi leurs habitants. Et comme il y a peu de chance que les politiques de droit commun s'organisent spontanément pour faire « plus » et « mieux » en leur direction, l'intervention d'un tiers s'avère indispensable.

S'il y a donc besoin d'une politique spécifique, adjacente aux politiques de droit commun, l'inconvénient souvent signalé est d'exonérer ces dernières de leurs responsabilités. C'est le sens du mot d'ordre de mobilisation du droit commun, lequel n'aurait pas été

réitéré depuis près d'un quart de siècle si la politique de la ville s'était efficacement articulée aux autres politiques publiques et si ses acteurs ne connaissaient pas un certain isolement, plus ou moins accentué selon les territoires. En laissant à une politique particulière le soin de « s'occuper » d'une population localisée dans des quartiers eux-mêmes considérés comme « à part », le risque est d'entériner des inégalités dans l'accès à une offre de services de qualité comparable à celle dont bénéficient les autres habitants de la ville. Compte tenu de l'intensité de leurs besoins, et au nom de l'équité, on peut même considérer que les habitants des quartiers populaires devraient accéder à une offre de qualité supérieure.

Du mot d'ordre national aux pratiques territoriales : les défis qui attendent les acteurs de la politique de la ville

Bien qu'elle reste muette sur ce sujet, la réforme induit d'importants changements de posture des professionnels de la politique de la ville. Elle devrait les amener à raisonner « politiques de droit commun » avant de raisonner « dispositifs spécifiques ». S'il était déjà avancé dans les phases antérieures de la politique de la ville, ce principe de subsidiarité de la politique de la ville figure au premier plan de la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine (dite loi Lamy) du 21 février 2014. Son article 1er précise que la politique de la ville « *mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres* ».

Cette notion de subsidiarité représente un défi de taille pour des acteurs ayant construit leur savoir-faire, sinon leur identité professionnelle, autour de la gestion de dispositifs spécifiques. Leur attente des contours de la nouvelle géographie des quartiers prioritaires apparaissait symptomatique. Malgré les attendus de la réforme, ce sont bien les crédits spécifiques de l'État attachés à cette géographie et non les politiques de droit commun qui ont polarisé leur attention, au moins jusqu'en juin 2014 (date de publication de la liste des quartiers prioritaires). Le défi qui attend les professionnels œuvrant dans des quartiers évincés de la nouvelle géographie prioritaire est plus important encore. Sans crédits spécifiques, ils dépendront désormais des seules politiques de droit commun, que leur territoire fasse ou non l'objet d'un contrat de ville.

L'article 1er de la nouvelle loi assigne aussi à la politique de la ville une fonction d'« adaptation des actions de droit commun ». La question de la capacité d'influence – et donc de la légitimité – de ses acteurs vis-à-vis des autres politiques publiques se trouve ainsi posée. Cette question est également à replacer dans le contexte d'une culture administrative française qui prédispose peu les organisations publiques à accepter leur questionnement par des tiers ou par leurs propres agents.

Une troisième mutation à opérer aux termes de la loi de février 2014 est celle du changement d'échelle. Si le principe était là aussi posé dans les précédentes générations de contrats de ville, l'article 6 de la loi conduit les professionnels de la politique de la ville à inscrire plus fortement que par le passé leur action dans une dynamique intercommunale. On lit en effet : « *Sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale, les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun (...). Sur le territoire intercommunal, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville et, dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale* ».

Là encore, le défi n'est pas mince pour des professionnels qui œuvrent majoritairement au sein d'administrations municipales. Ils devront désormais articuler leurs démarches de proximité dans les quartiers avec des stratégies plus structurantes, déployées sur des périmètres bien plus vastes. L'enjeu n'est pas uniquement celui du pilotage de la politique de la ville. La réforme introduit en effet la catégorie de « quartier vécu » à côté de celle de « quartier réglementaire », conduisant à prendre en compte les équipements et services utilisés par les habitants au-delà du périmètre des quartiers prioritaires.

La réforme ajoute un dernier élément de complexité. Elle n'induit pas seulement le repositionnement des professionnels de la politique de la ville vis-à-vis des politiques de droit commun, mais également vis-à-vis des habitants et des associations auxquels il est proposé de s'inscrire dans les conseils citoyens institués par la nouvelle loi. Dès lors que la participation citoyenne est comprise comme un levier de changement des politiques publiques, on ne peut pas la dissocier de l'enjeu du droit commun. Mais une telle perspective viendrait bousculer fortement un modèle français d'action publique qui, jusqu'à présent, n'a pas placé la société civile sur un pied d'égalité avec les institutions. Dans sa formulation originelle, au début des années 1990, le mot d'ordre de mobilisation du droit commun a d'ailleurs joué contre celui de participation des habitants. Lorsque le ministère de la Ville fut créé, en décembre 1990, François Mitterrand évoquait la nécessité d'« unités de commandement locales » pour mobiliser et coordonner les administrations[1]. La société civile n'ayant pas été considérée comme une composante légitime de cette gouvernance locale, elle en est restée exclue jusqu'à présent.

La loi de 2014 ouvre une brèche en prévoyant la participation de représentants des conseils citoyens aux instances de pilotage des contrats de ville. Mais ces conseils seront-

1 Discours de François Mitterrand aux Assises de Bron, *Pour en finir avec les grands ensembles*, organisées par la mission Banlieues 89 et la Délégation interministérielle à la Ville les 4 et 5 décembre 1990.

ils la simple réplique de la participation institutionnalisée telle qu'elle s'est développée jusqu'à présent, c'est-à-dire étroitement encadrée par les élus municipaux dans le cadre d'une « démocratie de proximité » animée par eux ? Ou serviront-ils de plates-formes pour une « démocratie d'interpellation » permettant à la société civile de peser sur les décisions publiques tout en conservant son indépendance ? Si le rapport Bacqué-Mechmache oriente clairement vers une démocratie d'interpellation[2], la formule du conseil citoyen procède d'un compromis avec les présidents d'exécutif locaux, très représentés au Parlement, qui ont voulu affirmer par ce choix qu'ils gardaient la maîtrise des processus participatifs[3].

La réforme Lamy : un retour aux années 1990… dans un contexte transformé

À bien des égards, la réforme actuelle reprend les principes de la période de la fin des années 1990. On y retrouve les mêmes notions de mobilisation prioritaire et d'adaptation du droit commun dans le cadre de contrats de ville pilotés à l'échelle des intercommunalités. Cependant, la « nouvelle » doctrine nationale apparaît moins élaborée que celle qui avait été produite voici une quinzaine d'années dans le cadre des commissions Sueur et Cavallier. Les groupes de travail mis en place depuis 2012 dans le cadre de la concertation nationale, puis en parallèle de la préfiguration des nouveaux contrats de ville, ont traité des outils et des entrées sectorielles (emploi, éducation, santé, etc.), mais non des enjeux stratégiques de la mobilisation du droit commun, notamment ses implications pour la politique de la ville et ses acteurs.

On a également assisté à une forte polarisation des réflexions nationales sur la dimension budgétaire du droit commun. Ce tropisme peut s'expliquer par le contexte de forte diminution, puis de stagnation des crédits spécifiques au cours des dernières années ; se pose notamment la question de la pérennisation par des crédits de droit commun des actions menées dans les nouveaux « territoires en veille active » qui s'appuyaient jusqu'à présent sur des crédits spécifiques. Mais la contrainte budgétaire affecte l'ensemble des politiques publiques, ce qui rend délicats des jeux de vases communicants entre financements spécifiques et de droit commun.

Au-delà de la pénurie budgétaire, c'est une mutation d'ensemble des politiques publiques qui a été engagée depuis une dizaine d'années et qui créé des conditions peu

2 Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet. Voir aussi Kirszbaum, T. (2013), « Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La vie des idées* [revue en ligne www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html], novembre.

3 Il revient ainsi aux partenaires institutionnels de piloter la mise en place des conseils, lesquels feront l'objet d'une autorisation préfectorale, après consultation du maire et du président de l'intercommunalité.

favorables à la mise en œuvre de la réforme de la politique de la ville. Parmi les facteurs sous-estimés par la réforme figure en particulier l'amoindrissement des compétences et marges de manœuvre des services déconcentrés de l'État mobilisables dans un cadre contractuel[4]. François Lamy a bien annoncé le « *retour de l'État républicain dans les quartiers* » et souligné le rôle de *« l'administration territoriale de l'État qui a la responsabilité d'organiser la mobilisation collective*[5] ». Mais ce leitmotiv du discours national paraît moins crédible après dix ans de réformes intensives et très déstabilisantes pour les services locaux de l'État, surtout à l'échelon départemental (Lolf[6], Acte II de la décentralisation, création d'agences nationales, RGPP[7], Réate[8], Map[9]..). Conformément aux attendus de la RGPP, la tendance est au repli de chaque service sur son « cœur de métier », ce qui rend plus incertaine leur implication dans une politique de la ville qui se veut partenariale et transversale.

Pour organiser la mobilisation de l'État, le ministère de François Lamy a signé douze conventions interministérielles d'objectifs par lesquelles les ministères s'engagent à territorialiser leurs politiques et à concentrer leurs moyens en faveur des habitants des quartiers populaires dans une perspective de « *rétablissement de l'égalité républicaine dans tous les territoires*[10]. » La même logique a été suivie avec les sept conventions signées entre le ministère de la Ville et des associations d'élus locaux[11] et organismes publics (Pôle Emploi, Caisse des dépôts et consignations) ou privés (Charte d'engagement « Entreprises et quartiers » avec 40 entreprises).

Cette innovation entendait surtout répondre aux impasses les plus récentes de la mobilisation des politiques de droit commun telles que mises en évidence par le rapport de la Cour des comptes publié aux lendemains de l'élection présidentielle de 2012[12]. Ce rapport se concentrait sur le bilan du précédent gouvernement. « *Face au constat d'une inégalité des droits et des chances dans les quartiers de la politique de la ville, l'ambition de*

4 Epstein, R. (2015), « La "nouvelle" politique de la ville au prisme des évaluations du passé, in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

5 Discours à la journée d'information et d'échanges sur la réforme de la politique de la ville de l'administration territoriale, Nanterre, 17 mars 2014.

6 Loi organique relative aux lois de finances.

7 Révision générale des politiques publiques.

8 Réforme de l'administration territoriale de l'État.

9 Modernisation de l'action publique.

10 Ministère de la Ville, « Le retour de l'Etat dans les quartiers populaires, 1er bilan des signatures de conventions d'objectifs », Dossier de presse, 8 octobre 2013.

11 Association des régions de France, Association des communautés de France, Villes & Banlieues, Fédération des villes moyennes, Assemblée des départements de France, Association des maires de grandes villes de France et Association des communautés urbaines de France, Association des maires de France.

12 Cour des comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes,* Rapport public thématique.

la dynamique Espoir banlieues était de réaliser une «rupture de méthode en mobilisant les administrations de droit commun », rappelaient les magistrats financiers. Cette ambition devait se traduire par l'engagement de chaque ministère sur un « programme d'actions triennal » financé par ses moyens propres. Le bilan de la Cour des comptes était sans appel : ce plan « *a échoué à atteindre son objectif initial de mobilisation des politiques ministérielles* », « *faute de lisibilité des actions menées, de financements clairement identifiés et d'un suivi régulier* ».

En parallèle de la dynamique Espoir banlieues, une expérimentation de mobilisation des politiques de droit commun, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité, avait été lancée en février 2011 dans trente-trois sites concernés par un Contrat urbain de cohésion sociale (Cucs). Il s'agissait de négocier des avenants pour mobiliser les politiques et crédits de droit commun de l'État comme des collectivités territoriales. Selon un bilan établi par un cabinet d'études, seuls deux avenants sur les neuf analysés proposaient un chiffrage des moyens mobilisés et dans la moitié des cas les engagements pris étaient considérés comme « pas précis ». La Cour des comptes soulignait de son côté que « *les directives transmises aux ministères sont parfois insuffisantes pour permettre une traduction concrète de cet engagement* » et que « *le droit commun auquel se réfèrent les circulaires est celui de l'État et n'implique pas les collectivités territoriales* ».

Face à ces insuffisances, la Cour des comptes a donc recommandé que des conventions soient passées entre les principaux ministères et le ministère délégué à la Ville. La démarche a été impulsée par une circulaire du Premier ministre datée du 20 novembre 2012. Les conventions sont présentées depuis lors comme la pierre angulaire – et le gage de succès – de la mobilisation du droit commun dans les futurs contrats de ville. Cette focalisation du discours national sur les conventions peut sembler excessive, car elle passe sous silence des freins plus structurels qui dépassent largement les déconvenues de la dynamique Espoir banlieues ou des avenants aux Cucs expérimentaux. Comme l'écrit Renaud Epstein, les leçons insuffisamment tirées des évaluations antérieures risquent d'affecter les chances de succès de la réforme engagée depuis 2012 : « *S'agissant de la territorialisation des politiques publiques, la probabilité que les futurs contrats de ville parviennent à surmonter les obstacles rencontrés dans les années 1990 par les contrats du même nom, apparaît très réduite*[13] ».

L'objet des conventions a lui-même une portée limitée. On note tout d'abord que le renforcement des moyens de l'État annoncé dans les conventions ne porte que sur un périmètre très resserré de mesures nouvelles, adoptées pour la plupart depuis mai 2012 et reprises par le Conseil interministériel des villes de février 2013. En outre, la plupart des engagements figurant dans les conventions nationales sont formulés en termes relativement imprécis et ne sont généralement pas chiffrés (moins encore dans les conven-

13 Epstein, R. (2015), op. cit.

tions avec les associations d'élus que dans les conventions interministérielles). On relève aussi l'absence de conventions passées avec certaines institutions (organismes HLM[14] et autorités organisatrices de transports en particulier), tout comme le silence de celles qui existent sur la mobilisation de leurs moyens en faveur des « territoires de veille[15] ». Surtout, les conventions négligent les dimensions plus structurelles de l'allocation territoriale des budgets publics (en dotations financières et en moyens humains) et les instruments et critères qui permettraient leur mesure. Un groupe de travail « territorialisation des moyens de droit commun de l'État » a bien été mis en place, mais les moyens des collectivités locales ne sont pas pris en compte et la démarche est restée focalisée sur les indicateurs quantitatifs[16].

Les aspects plus qualitatifs de la mobilisation des politiques de droit commun ont été formulés de manière restrictive dans les conventions. Il a certes été affirmé que ces conventions « *constituent un outil destiné à aider les acteurs locaux à réinterroger et faire levier sur les politiques de droit commun*[17] ». Mais la circulaire du 30 novembre 2012 limitait fortement le champ de « l'adaptation », en évoquant seulement « *la gestion des ressources humaines, lorsque celles-ci sont directement mobilisées sur les quartiers défavorisés (enseignants, policiers, etc.) : politique de formation spécifique, meilleure valorisation dans les déroulements de carrière, articulation avec le travail des délégués du préfet* ». La question des inégalités ou des discriminations produites par les institutions de droit commun (ségrégation scolaire, modes d'intervention de la police, rôle des intermédiaires de l'emploi dans la prévention des discriminations…) se trouve donc esquivée.

Enfin, et peut-être surtout, les conventions relèvent par nature d'une démarche descendante, d'abord conçue au niveau national, avant d'être déclinée dans chaque région et département. Si la territorialisation des politiques publiques est bien à l'ordre du jour, il faut alors compléter la déclinaison locale des conventions par une démarche ascendante ancrée dans la dynamique des territoires.

La réforme vue d'en bas

Que ce soit sous l'angle des moyens à engager, du questionnement des autres politiques publiques, du changement d'échelle ou de la participation citoyenne, le mot d'ordre de

14 Ce qui pouvait alors s'expliquer par l'absence de convention entre le ministère délégué à la Ville et son ministère de tutelle, celui de l'Égalité des territoires et du Logement.

15 Epstein, R. (2015), *op. cit*.

16 Ministère délégué à la Ville (2014), *Synthèse des groupes de travail transversaux et de la recherche-action formation*, février 2014 ; CGET (2014), *Comment mobiliser le droit commun de l'Etat pour les contrats de ville ? Quelques préalables*, octobre 2014.

17 Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), *La nouvelle étape de la politique de la ville. Les réponses à vos questions*, décembre.

mobilisation du droit commun appelle ainsi une mutation profonde de la pratique des professionnels du « spécifique ». Face à de si amples défis, lesquels ne seront pas à l'évidence surmontés d'ici le mois de juin 2015 (ultime délai pour la finalisation des contrats de ville), on conçoit que le cycle d'échange et de qualification organisé par le CRPVE n'ait pu apporter toutes les réponses aux interrogations des professionnels. Dans son format actuel, la politique de la ville est le produit d'une institutionnalisation amorcée depuis plus d'un quart de siècle. Ses procédures, dynamiques d'acteurs et référentiels d'action ne vont pas changer radicalement à la faveur d'une nouvelle loi et de ses circulaires d'application.

Tous les acteurs de la politique de la ville ne présentent pas au demeurant les mêmes dispositions. Celles-ci varient selon le positionnement de cette politique dans l'action publique locale, mais aussi selon l'idée que ses acteurs se font de leur rôle. Une enquête réalisée en 2008 pour la Délégation interministérielle à la ville (Div) et l'Inter-réseaux du développement social urbain (IRDSU) soulignait la ligne de partage entre deux postures bien différentes : pour certains professionnels, la politique de la ville est la variable d'ajustement de politiques de droit commun qu'ils perçoivent comme hermétiques au changement ; pour d'autres, il ne s'agit pas de compenser localement les carences du droit commun, mais de le transformer en incitant les autres politiques publiques à intégrer les priorités et la méthodologie de la politique de la ville[18].

Les professionnels de la politique de la ville œuvrant au sein des collectivités tendent parfois à négliger les politiques de droit commun de leurs collectivités d'appartenance, pour se focaliser sur les seules politiques de l'État et principalement sur ses enveloppes financières. Il est vrai que l'injonction à la mobilisation du droit commun s'est surtout adressée, jusqu'à présent, aux ministères et services déconcentrés de l'État. Or, l'État n'a de compétence exclusive dans aucun des domaines intéressant la politique de la ville, et les collectivités ont elles aussi une responsabilité dans la production des inégalités qui affectent les habitants des quartiers populaires.

Alors que la politique de la ville s'est largement municipalisée, les communes disposent elles-mêmes de nombreux leviers pour réduire les inégalités[19]. Mais elles ont fait un usage très contrasté de la politique de la ville. Certaines municipalités, souvent les plus grandes, l'ont conçue comme un levier de transformation des politiques municipales, permettant de renforcer et d'adapter leurs services en fonction des caractéristiques des

18 Aures (2009), *La relation au droit commun et la place de l'évaluation. Enquête d'opinion auprès de 23 professionnels de la politique de la ville en France métropolitaine*, Enquête ingénierie Div/IRDSU, mars.

19 L'Observatoire des inégalités en a récemment dressé la liste : entretien de la voirie, infrastructures et cantines scolaires, activités périscolaires et de loisirs des jeunes, aide aux personnes âgées, centres communaux d'action sociale, offre culturelle, équipements sportifs, transports locaux, construction et implantation des logements sociaux, politique de recrutement… Observatoire des inégalités (2014), *Que peuvent faire les communes contre les inégalités ?*, mars.

quartiers ; d'autres ont plus ou moins concédé leur gestion aux équipes « politique de la ville » et aux associations qu'elles financent, dans une logique de traitement séparé[20]. Une réflexion sur le droit commun devrait ainsi commencer par une interrogation sur la place de ces équipes au sein même des municipalités ou intercommunalités où elles inscrivent leur action.

Au-delà des conceptions personnelles des agents ou du positionnement variable de leur service, la mobilisation des politiques de droit commun a été reconnue comme un défi important par l'ensemble des participants au cycle d'échange et de qualification organisé par le CRPVE. Ils se sont largement exprimés sur le décalage qu'ils perçoivent entre les attendus de la réforme nationale et les conditions de sa mise en œuvre locale. S'ils sont parfois venus chercher des outils opérationnels pour répondre à l'enjeu immédiat de la préparation des contrats de ville 2015-2020, le choix a été fait de ne pas indexer toute la démarche de qualification sur ce calendrier de court terme. Parmi les obstacles identifiés par les professionnels figure en effet l'absence de compréhension partagée de la notion de droit commun et des enjeux stratégiques qui lui sont attachés. Le cycle a donc été pensé comme une opportunité pour clarifier cette notion et réfléchir collectivement aux divers enjeux dont elle est porteuse. Les séances ont ainsi comporté un temps de cadrage historique et conceptuel, puis de travail en ateliers, au cours desquels les acteurs ont été invités à formuler des constats sur les pratiques passées ou actuelles et à identifier les enjeux, freins et leviers pour l'avenir.

Entre avril et octobre 2014, le cycle d'échange et de qualification du CRPVE a mobilisé cinq groupes thématiques et professionnels (éducation, emploi/développement économique, santé, cadre de vie/habitat, chefs de projet politique de la ville). Une séance transversale aux différents groupes est venue clôturer le cycle. Le cycle a rassemblé 183 participants au total, dont 148 acteurs de l'Essonne. Des acteurs d'autres départements franciliens ont participé à plusieurs de ces séances. Ces acteurs œuvraient dans la grande majorité au sein de services des collectivités locales (68 %) ; les autres acteurs appartenaient au monde associatif (20 %), travaillaient pour des bailleurs sociaux (7 %) ou pour l'État (5 %).

Il importe de souligner la participation très minoritaire d'acteurs des politiques de droit commun des collectivités locales (13 %) et de l'État (3 %). Cela n'a pas été sans incidence sur la démarche de qualification qui s'est adressée de fait aux professionnels de la politique de la ville et a cherché à répondre en priorité à leurs interrogations.

Pour éviter la simple juxtaposition de réflexions thématiques, une grille unique a servi à l'animation de l'ensemble du cycle. Elle a été construite autour d'un même triptyque

20 Estèbe, P. (2004), *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan.

visant à couvrir trois facettes de la mobilisation du droit commun : le renforcement quantitatif des moyens de droit commun et l'adaptation qualitative des politiques publiques, mais aussi la coordination des institutions. Si l'on parle souvent de renforcer le droit commun en quantité et en qualité, la réussite de ces objectifs dépend aussi de la capacité des institutions à se coordonner dans un cadre de gouvernance.

Précisons à ce propos que ces trois dimensions – renforcement, adaptation, coordination – correspondent à une distinction analytique plus qu'à un découpage de la réalité. Mobiliser le droit commun suppose le plus souvent une articulation réussie entre ces trois dimensions.

La première partie de ce document propose une mise en perspective historique du mot d'ordre de mobilisation du droit commun, dont les grandes lignes ont été présentées aux groupes de travail thématiques. Puis chaque dimension de la mobilisation du droit commun (renforcement des moyens, adaptation des politiques publiques, coordination des institutions) est traitée sous deux aspects : les constats nationaux découlant de vingt-cinq ans de politique de la ville d'une part ; les constats tirés de l'expérience des acteurs de l'Essonne (ou d'autres départements franciliens), d'autre part, dont les propos les plus significatifs ont été mis en exergue.

1. Mobiliser le droit commun : un mot d'ordre ancien, objet d'interprétations diverses

DERRIÈRE son apparente simplicité, le droit commun est une notion des plus complexes. L'un des indicateurs de cette complexité est sans doute l'absence de définition faisant consensus et, surtout, de définition positive, à l'instar de celle qui a été avancée dans le cadre de la réforme : « *Les politiques de droit commun renvoient aux politiques publiques déployées indistinctement sur l'ensemble des territoires, y compris sur les quartiers prioritaires, par opposition à l'action spécifique de la politique de la ville limitée aux seuls territoires de la géographie prioritaire*[21] ». Cette définition apparaît doublement discutable : d'abord parce que le ciblage territorial n'est pas l'apanage de la politique de la ville ; ensuite parce que la transformation des politiques de droit commun suppose justement que la politique de la ville sorte de ses périmètres usuels. Nous y reviendrons.

Dans l'immédiat, on peut remarquer que le droit commun fait partie de ces mots de la politique de la ville aussi souvent invoqués qu'ils sont peu opératoires faute d'être définis positivement. Relèvent de ce registre les termes de « mixité » ou de « cohésion ». Bien que l'expression soit omniprésente dans les politiques de la ville et du logement, les critères opérationnels de la mixité n'ont jamais été précisés. La mixité se définit par les phénomènes qu'elle est censée combattre : la ségrégation, la concentration, les déséquilibres, etc. Il en va de même avec la cohésion qui s'oppose aux termes de séparation, désintégration, fractures, etc. La mobilisation des politiques de droit commun vise quant à elle à corriger un effet provoqué par l'existence même de la politique de la ville : l'institutionnalisation d'une norme de gestion « à part » de certains quartiers. Invoquer le droit commun, c'est vouloir mettre fin à leur traitement exceptionnel, particulier, séparé, spécifique, dérogatoire, compensateur, réparateur, curatif, etc.

Dans son sens le plus littéral, le droit commun fait référence à la « loi commune » par opposition aux règles spéciales ou particulières ; c'est aussi l'une des acceptions de la *common law* des pays anglo-saxons, parfois traduite par « droit commun ». Rares sont cependant les politiques publiques qui ne s'accompagnent pas de l'institution de droits spécifiques, sachant que le traitement uniforme de situations différentes aboutit à reproduire les inégalités, voire à les aggraver[22]. Toute réflexion sur le droit commun, dans la politique de la ville et au-delà, se doit par conséquent d'avancer sur deux fronts,

21 Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), *op. cit.*

22 Ce mécanisme par lequel les plus avantagés accentuent leur avantage a été appelé l'« effet Matthieu ». On doit cette expression au sociologue américain Robert K. Merton qui l'a utilisée à la fin des années 1960 en référence à ce passage de l'évangile selon Saint Matthieu : « *On donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas, on ôtera même ce qu'il a* ».

ceux de l'universalité et de la singularité[23]. L'arbitrage est à réaliser entre le besoin de spécifier des normes, afin de prendre en compte les situations particulières, et la volonté de ne pas particulariser davantage ceux – populations ou quartiers – qui dérogent à la norme commune. La tension entre ces deux logiques est consubstantielle à la politique de la ville, mais celle-ci a paru hésiter, au fil de son histoire, sur la façon de la résoudre.

1.1. Moderniser les services publics de l'État

Au tout début de son histoire, la politique de la ville ne mobilisait que des moyens de droit commun. La politique de développement social des quartiers (DSQ) bénéficiait d'un droit de tirage sur les budgets de l'État, au prix d'une confrontation permanente avec ses services, au plan local comme national[24]. Mais comme certaines actions innovantes ne trouvaient pas de financement dans les budgets classiques, aux nomenclatures trop rigides, une dotation spécifique avait été créée dans les Contrats de plan État-région (CPER), suite à une proposition du rapport Dubedout[25]. La politique de DSQ restait néanmoins une politique de droit commun, simplement amplifiée par des crédits dédiés.

La donne a changé à la fin des années 1980. Les fonds publics répartis entre une quinzaine de quartiers dans les premières opérations DSQ devaient l'être désormais entre quatre cents quartiers. Alors que la politique de la ville s'institutionnalisait, avec la création en 1988 d'une Délégation interministérielle à la Ville, les ministères ont commencé à faire machine arrière. Leur repli s'est accentué quand a été créé un ministère de la Ville doté d'un budget propre. Grâce à son poids politique, le premier occupant du poste, Michel Delebarre, avait su trouver des relais au sein des ministères. Après son départ, la politique de la ville s'est rapidement consolidée comme politique d'exception. Une étape majeure a été franchie en 1995 avec la mise en place du Fonds d'intervention pour la ville (Fiv), une ligne budgétaire unique qui se substituait aux crédits déconcentrés de différents ministères servant à financer les contrats de ville. Le Fiv étant partiellement abondé par un prélèvement à la source des mêmes ministères, ils ont eu tendance à reprendre d'une main ce qu'ils mettaient de l'autre au « pot commun ». Encouragés par des instructions ministérielles, des services déconcentrés ont ainsi réorienté vers d'autres territoires les crédits de droit commun qu'ils consacraient au financement des actions de la politique de la ville[26].

23 Béhar, D. (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Annales de la recherche urbaine,* n°68-69.

24 Ce paragraphe et le suivant sont tirés de Figeat, D. (2015), « Démocratiser la gestion des quartiers populaires. Le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », Entretien in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

25 Dubedout, H. (dir.) (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

26 Estèbe, P., Epstein, R. (1998), *Synthèse nationale des évaluations régionales et locales du XIème Plan*, Acadie, Rapport pour la Div ; Sueur, J.-P. (1998), *Demain, la ville*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française.

L'ambition de la politique de la ville dépassait toutefois le seul cofinancement des actions « spécifiques » de la politique de la ville. La grande affaire du début des années 1990 était la modernisation des services publics, en lien avec la politique de « renouveau du service public » impulsée par Michel Rocard en 1989 et placée sous le signe de l'équité. L'année 1991 fut marquée par une avalanche de rapports officiels qui formulaient les mêmes constats négatifs concernant la présence et le fonctionnement des services publics de l'État dans les quartiers[27]. Cette question était posée depuis les origines de la politique de la ville, dont l'une des missions était de satisfaire les besoins en équipements et services collectifs dans les quartiers, mais seuls les services des villes avaient fait l'objet d'une réelle attention jusque-là[28].

La Délégation interministérielle à la Ville entendait porter l'interpellation des services publics de l'État directement auprès des administrations centrales[29]. Mais dans leur ensemble les ministères ont plutôt joué la carte du protectionnisme sectoriel face à cette délégation dotée d'une trop faible légitimité[30]. S'ils n'ont pas refusé frontalement de participer à la politique de la ville, les ministères ont opté pour des stratégies de contournement en développant leurs propres programmes spécifiques (école ouverte pour l'Éducation nationale, maisons de la justice et du droit pour le ministère de la Justice, îlotage puis police de proximité pour le ministère de l'Intérieur, insertion par l'économique et emplois jeunes pour le ministère du Travail…).

Localement, les contrats de ville négociés en 1993 devaient faire de l'adaptation quantitative et qualitative des services publics un thème d'action prioritaire. C'est dans ce cadre contractuel que les administrations ont trouvé des financements pour mettre en œuvre les actions qu'elles souhaitaient expérimenter. Là aussi, elles ont eu tendance à contourner la politique de la ville en développant une offre contractuelle *ad hoc* en direction des municipalités. Il en a résulté une fragmentation accrue de l'action publique et un problème récurrent de coordination auquel les contrats de ville des années 1990 n'ont que très partiellement remédié[31]. Telle était pourtant la mission centrale des nouveaux sous-préfets à la ville, et plus largement des préfectures. Mais leur fonction

27 Delarue, J.-M. (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros/Alternative ; Langlais, J.-L. et al. (1991), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté*, Rapport de l'Igas/Igaf au ministre d'État, ministre de la Ville ; Picard, P. (1991), *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire ; Pêcheur, B. (1991), *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville*, Rapport de la DGAFP.

28 Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville : la "pensée publique" entre diversité, éclatement et souci du rapprochement », *Sociologie du travail*, n°46.

29 Donzelot, J., Estèbe, P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Le Seuil.

30 Damamme, D., Jobert, B. (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1.

31 Estèbe, P. (2004), op. cit. ; Epstein, R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po.

d'animation de l'interministérialité locale et du partenariat avec les villes s'est heurtée à de nombreuses résistances, du côté des collectivités comme de l'État, même si des variations ont été observées localement. Dans le cas le plus général, la mission principale des sous-préfets à la ville a consisté à répartir entre associations les crédits du Fonds d'intervention pour la ville, en lien avec les municipalités[32].

À la fin des années 1990, pourtant riches en appels à la mobilisation des services publics de l'État, la commission Sueur dressait un état des lieux décourageant, évoquant « *des situations de sous-dotation correspondant dans certains cas à une discrimination négative, constituées par un service rendu inférieur à la moyenne nationale ou aux niveaux constatés ailleurs, et, en tout état de cause, aux besoins*[33] ».

Le thème de la discrimination positive s'était pourtant diffusé dans cette période. Mais sa principale concrétisation en matière de services publics a été l'attribution d'avantages aux fonctionnaires exerçant des missions dans les quartiers dits sensibles. Pour le reste, et à l'exception de l'Éducation nationale qui avait créé dès 1981, mais sans lien avec la politique des quartiers, son propre dispositif de renforcement localisé des moyens, les différentes administrations se sont révélées plutôt hermétiques à l'idée d'opérer une discrimination positive territoriale[34].

1.2. Territorialisation des politiques publiques versus zonage de la politique de la ville

À défaut d'inspirer les autres politiques publiques, c'est la politique de la ville elle-même qui a été comprise comme une démarche de discrimination positive territoriale. Ce fut très notable lors du Pacte de relance pour la ville (PRV), lancé par le gouvernement Juppé en 1996, qui emboîtait différents zonages à partir d'un principe simple : plus une zone cumulait de « handicaps », plus elle devait déroger au droit commun en bénéficiant d'un effort accru de la politique de la ville[35]. Le PRV concrétisait le principe de « politiques renforcées et différenciées » dans les « zones caractérisées par des handicaps » posé peu de temps auparavant par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite loi Pasqua). Fixant un objectif général d'« égalité

32 Grémion, C., Mouhanna, C. (1995), *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan ; Donzelot, J., Estèbe, P. (1999), « Réévaluer la politique de la ville », in Balme, R. et al. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po.

33 Sueur, J.-P. (1998), op. cit.

34 Kirszbaum, T. (2001), *Modernisation des services publics et éclatement de la ville, sous le regard des chercheurs*, collection Recherches, n°124, Puca ; Estèbe, P. (2004), op. cit.

35 Dans son rapport sur « le principe d'égalité », le Conseil d'État avait validé cette approche au nom des « discriminations justifiées » (par un objectif de réduction des inégalités). Conseil d'État (1997), *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, Études & documents, n°48, La Documentation française.

des chances sur l'ensemble du territoire » et d'« égal accès de chaque citoyen aux services publics », la loi Pasqua concernait tant les zones rurales qu'urbaines. Mais ce ne sont pas les services publics qui ont été renforcés dans les territoires urbains. Hormis un appel à projet national sur les plates-formes de services publics, les mesures de discrimination positive du PRV ont essentiellement profité aux entreprises dans le cadre des zones franches urbaines instituées par la loi du 14 novembre 1996.

La méthode du zonage a fait l'objet d'un vif affrontement idéologique dans cette période[36]. Revenue au pouvoir en 1997, la gauche lui a reproché, entre autres choses, de négliger les services publics, mais également de contourner les contrats de ville qui devaient servir de cadre pour la mobilisation des politiques de droit commun. Fondé sur des périmètres trop étroits, le zonage n'aurait traité que les symptômes des inégalités urbaines, dans une logique compensatrice, sans s'attaquer à leurs causes situées dans le fonctionnement plus global et structurel des villes et, surtout, des agglomérations[37].

C'est en réaction à la logique de discrimination positive du PRV que l'idée de « territorialisation » des politiques publiques a été fortement promue à la fin des années 1990, dans la perspective d'une nouvelle génération de contrats de ville pour la période 2000-2006[38]. Contrastant avec la logique rigide du zonage, il s'agissait d'introduire une flexibilité dans l'allocation des ressources publiques pour qu'elles s'adaptent en continu au caractère évolutif des problèmes. L'objectif restait de faire plus et mieux pour les quartiers relevant d'une géographie prioritaire, mais à l'opposé du périmétrage qui tend à confondre l'espace des problèmes et celui des solutions, la territorialisation supposait que chaque politique publique intègre le principe d'une différenciation des moyens – en quantité et en qualité – pour traiter les inégalités de l'agglomération jusqu'au quartier.

Le processus de territorialisation des politiques publiques était ainsi pensé comme la voie idoine pour échapper au dilemme de l'universalité et de la singularité. Au lieu d'une politique de la ville instituant des droits dérogatoires qui risquent d'enfermer des catégories de territoires dans un exceptionnalisme sans fin, la fonction principale de cette politique devrait être d'aiguillonner les autres politiques publiques pour qu'elles prennent en compte les besoins des quartiers prioritaires et de leurs résidents, en amont comme en aval.

36 Kirszbaum, T. (2004), « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n° 111, novembre.

37 Voir aussi les critiques formulées par Daniel Béhar et Philippe Estèbe (1996), « Le Pacte de relance pour la ville », *Esprit*, mars.

38 Voir notamment le rapport Sueur précité.

1.3. La tentation d'en finir avec la politique de la ville comme politique spécifique

La circulaire de Lionel Jospin sur les contrats de ville 2000-2006 soulignait que « *la politique de la ville n'est pas une politique sectorielle de plus* » mais « *une dimension de toutes les politiques publiques*[39] ». L'absence de ministère de la Ville dans les premiers mois du gouvernement Jospin était cohérente avec cette doctrine. Alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry avait justifié ce choix en plaidant pour des « *politiques transversales* » au lieu d'une « *politique-ghetto de subventions particulières à ces quartiers* ». « *Il faut éviter que les ministères se déchargent de leurs responsabilités sur un ministère de la Ville* », indiquait de son côté Daniel Asseray, adjoint au maire de Nantes et conseiller chargé de la Ville au cabinet de Mme Aubry[40]. Mais cette position était difficilement tenable dans la durée, surtout vis-à-vis des acteurs de terrain qui dépendaient des moyens spécifiques de la politique de la ville. Un ministère délégué à la Ville fut donc rétabli moins d'un an plus tard pour être confié à Claude Bartolone.

Cette idée qu'il serait possible et souhaitable de substituer un traitement de droit commun à la politique de la ville est en réalité consensuelle. Elle a été résumée dans un slogan, invoqué à gauche comme à droite, celui de « faire des quartiers comme les autres », entendu comme le « retour à l'égalité ». Le détour inégalitaire de la discrimination positive, au cœur du Pacte de relance pour la ville, avait lui-même été présenté comme provisoire, dans l'attente d'un retour à l'égalité.

Plutôt qu'à l'égalité de traitement ou d'accès, les discours politiques font référence à « l'égalité républicaine ». En ce sens, « faire des quartiers comme les autres » correspond à la volonté de restaurer un « pacte républicain » menacé par les « périls communautaires » dans des « quartiers-ghettos ». Ces quartiers vivraient en deçà d'un seuil de normalité et en périphérie de l'espace commun de la République, bref ils échapperaient à la loi commune. Dès lors, il s'agit d'empêcher que ces « zones de non-droit » soient livrées à elles-mêmes, c'est-à-dire à des communautés ethniques ou religieuses qui se substitueraient à la République pour y faire régner leurs règles spécifiques. On le voit, l'enjeu va bien au-delà de la simple égalité de tous devant le service public.

Deux stratégies complémentaires, mais rarement coordonnées, ont cherché à répondre à cet enjeu de nature politique : doter les quartiers du même niveau d'équipements et de services que les autres au nom de la mixité des fonctions urbaines, soit un objectif de retour *du droit commun* dans les quartiers ; changer leur peuplement au nom de la mixité sociale, soit un objectif de retour des quartiers *dans le droit commun.*

39 Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006.

40 Le Monde, « Martine Aubry veut réorienter en profondeur la politique de la ville », 3 juillet 1997.

La première de ces stratégies s'est révélée largement infructueuse. Au moment où s'élaborait le Pacte de relance pour la ville, le gouvernement Juppé avait cherché à dresser un état des lieux exhaustif de la présence des services publics dans les quartiers, dans l'espoir de définir une norme d'équipement. Mais la base de données centrale n'a jamais été alimentée par manque de faisabilité.

L'idée a refait surface avec la loi du 1er août 2003 de programmation pour la Ville et la Rénovation urbaine, dite loi Borloo, faisant de la réduction des écarts territoriaux l'objectif ultime de la politique de la ville. L'annexe n°1 de la loi Borloo présentant les objectifs et indicateurs de la politique de la ville, précisait que « *la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de "retour au droit commun"* ». Cet objectif de « retour au droit commun » a été décliné à travers deux types d'indicateurs : des « indicateurs de mise en œuvre » mesurant l'effort des services publics en direction des zones urbaines sensibles (Zus), c'est-à-dire renseignant sur le retour *du droit commun* dans les quartiers ; des « indicateurs de résultats » portant sur les caractéristiques des habitants des Zus, renseignant cette fois sur le retour des quartiers *dans le droit commun*.

La première acception du rattrapage territorial, qui supposait une mobilisation des services publics, ne s'est guère concrétisée dans les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) mis en oeuvre près de quatre ans après l'adoption de la loi Borloo[41]. Sa mise en œuvre a montré que l'objectif premier de la loi Borloo n'était pas tant d'infléchir l'organisation inégalitaire des services publics que de changer les quartiers eux-mêmes, considérés comme handicapés par la nature de leur population et de leur forme urbaine. C'est donc le Programme national de rénovation urbaine qui a polarisé l'attention – et les financements publics – dans la seconde moitié des années 2000.

À l'instar des programmes antérieurs de restructuration urbaine visant à « casser les ghettos », l'ambition véritable de la loi Borloo était donc moins d'organiser le « retour du droit commun » dans les quartiers que de réintégrer ceux-ci « dans le droit commun ». Jean-Louis Borloo avait ainsi donné pour tâche centrale à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) de « *mesurer le retour de ces quartiers dans la République*[42] ». Alors qu'il s'apprêtait à faire adopter son programme de rénovation urbaine, le ministre avait également formé le vœu que « *dans cinq ans, il n'y ait plus besoin de (son) ministère*[43] ». Ce propos faisait écho à la position défendue par Martine Aubry en

41 Il a fallu attendre la circulaire du 15 septembre 2006 sur la géographie prioritaire des Cucs pour que l'article 1er de la loi du 1er août 2003 trouve une traduction. Cet article prévoyait des « programmes d'actions » fixant pour chaque Zus des objectifs chiffrés dans une liste de domaines incluant le renforcement des services publics, l'amélioration de l'accès au système de santé, l'amélioration du système d'éducation et de formation professionnelle, l'accompagnement social et le rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques.

42 Préface de J.-L. Borloo in *Politique de la ville et rénovation urbaine*, Éditions de la Div, 2003.

43 Le Monde, « Les audaces de Jean-Louis Borloo, le ministre qui rêve de rendre son ministère inutile », 6 mai 2003.

1997, qui avait déclaré : « *Nous avons dix ans pour reconstruire de vraies villes à la place des quartiers en difficulté* [44] ». Dans un cas comme l'autre, des quartiers redevenus « comme les autres » ne devaient plus être justiciables d'un traitement spécifique par la politique de la ville.

L'idée du « retour au droit commun » des quartiers soulève de nombreuses difficultés pratiques et conceptuelles. À commencer par le caractère insaisissable de la norme à laquelle elle fait référence, nul ne pouvant déterminer le seuil de mixité urbaine ou sociale à partir duquel un quartier serait « normal ». Cette approche de l'égalité urbaine présente aussi l'inconvénient majeur de nier la fonction spécifique des quartiers populaires. Visant l'uniformisation des situations urbaines, elle tend à prendre les territoires eux-mêmes comme objets de l'égalité, au risque d'oublier les individus qui y résident et de négliger l'égalité des chances d'accès aux ressources urbaines qui déterminent leur destin social, économique ou résidentiel.

44 Le Monde du 3 juillet 1997, *op. cit.*

2. Le renforcement quantitatif des moyens de droit commun

À L'ENCONTRE de ce que suggère la rhétorique politique de l'égalité républicaine, les quartiers de la politique de la ville n'ont pas été « abandonnés » par les politiques de droit commun. Les constats de carence en équipements ou en services qui peuvent être établis ici ou là ne doivent pas occulter les effets au long cours de l'action publique. L'absence d'équipements qui caractérisait les premiers ensembles HLM a été en grande partie comblée, à partir du milieu des années 1980, grâce en particulier à l'investissement des collectivités locales, puis dans le cadre des projets Anru. C'est plutôt le déficit de services publics de l'État (hors écoles) que pointait la série de rapports publiés au début des années 1990. Une vingtaine d'années plus tard, les constats sont à nuancer, en tous cas à différencier selon les territoires et le type d'équipements ou de services considérés[45].

La présence physique des équipements et services est cependant loin de rendre compte de l'ensemble des interventions de droit commun. La question peut être appréhendée plus largement sous l'angle des budgets publics. Force est alors de constater la place très résiduelle de la politique de la ville en comparaison de l'engagement financier des autres secteurs de l'action publique. La Cour des comptes a ainsi estimé que les crédits de droit commun (dépenses d'intervention et en personnel), prélevés sur les budgets des administrations de l'État au profit des quartiers prioritaires, représentaient près de trente fois le montant des crédits spécifiques de la politique de la ville – en partant il est vrai de l'hypothèse d'une répartition homogène de ces budgets[46].

Dans une acception plus large des politiques de droit commun, on peut aussi englober les budgets de la protection sociale ; ces dépenses sont certes « aveugles » aux territoires, mais leur impact est considérable sur le revenu des ménages et, par conséquent, sur les situations de concentration spatiale de la pauvreté[47]. Intégrant les politiques de redistribution sociale, un travail de thèse sur un « quartier pauvre » du Val-de-Marne a montré que les dépenses par habitant de l'État et des collectivités locales en matière sociale, familiale, d'assurance maladie, de logement et d'éducation pesaient à elles seules plus de trois cents fois le poids des crédits de la politique de la ville sur une année donnée

45 Les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) aboutissent à des conclusions contradictoires concernant la présence des équipements collectifs dans les Zones urbaines sensibles. Voir Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard, F., Pupponi, F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n°2853, Tome 2, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

46 Cour des comptes (2012), *op. cit.*

47 Davezies, L. (2003), « Les inégalités territoriales, la lutte du pot de terre contre le pot de fer ? », in Wachter, S. (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques,* Éditions de l'Aube.

(1995). Cette thèse précisait qu'en dehors même de toute démarche explicite d'équité, la dépense publique par habitant était mécaniquement plus favorable au « quartier pauvre » qu'à un « quartier banal » du même département dans les domaines (social, famille, santé) où les dépenses sont déterminées par les caractéristiques des ménages[48].

On peut se demander dès lors ce qui fonde la perception si répandue d'un déficit chronique de moyens de droit commun que les moyens supplétifs de la politique de la ville viendraient mal compenser. Cette perception se nourrit avant tout de l'absence de vision territorialisée des budgets publics et, plus encore, de définition partagée de ce qui relève de la sphère du droit commun. Ces constats établis au niveau national sont largement corroborés par les professionnels de l'Essonne pour qui le droit commun reste très largement un objet non identifié.

2.1. Moyens de droit commun et géographie prioritaire : une méconnaissance réciproque

Malgré les demandes réitérées de la Cour des comptes depuis une vingtaine d'années, la connaissance des moyens de droit commun mobilisés par l'État et les collectivités locales dans les quartiers de la géographie prioritaire reste des plus lacunaires. Pour s'en tenir aux engagements financiers de l'État, le Document de politique transversale (DPT) « Ville », établi depuis 2006, agrège sous le label « crédits de droit commun en faveur de la politique de la ville » des contributions très hétérogènes des ministères, témoignant d'une difficulté récurrente de l'État à territorialiser ses budgets, qu'il s'agisse de la rémunération des agents ou du versement de subventions[49].

Une information à reconstituer *a posteriori*

Afin d'aider les autres ministères à préciser leurs engagements dans la politique de la ville, le Secrétariat général du Comité interministériel des Villes a proposé en 2009 de distinguer trois catégories de moyens : le droit commun « de base » correspondant à la contribution uniforme des ministères sur l'ensemble du territoire national ; l'adaptation du droit commun définie comme l'effort supplémentaire des ministères dans les quartiers de la politique de la ville (par exemple, le surcoût consécutif à un taux d'encadrement plus élevé des usagers du service public) ; les dispositifs spécifiques des ministères destinés à ces mêmes quartiers (l'exemple des Maisons de la justice et du droit était cité). Hormis la protection judiciaire de la jeunesse, aucun ministère ne s'est inscrit dans cette démarche, d'ailleurs critiquée par la direction du Budget qui relevait par exemple que le quart des

48 Tréguer, C (2002), *Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre*, Thèse de doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris.

49 Goulard, F., Pupponi, F. (2010), *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n°2853, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale ; Cour des comptes (2012), op. cit.

Maisons de la justice et du droit n'était pas localisé dans des Zones urbaines sensibles (Zus)[50]. Le chantier de la connaissance des moyens de droit commun est donc loin d'être clos.

En l'état actuel marqué par l'absence de système d'information opérationnel rencontrant l'adhésion des ministères concernés, la Cour des comptes a suggéré de se concentrer sur une mesure locale du droit commun[51]. Il s'agirait de comparer annuellement les dépenses d'intervention et en personnel (y compris l'expérience des agents et leur durée en poste) mobilisées en faveur des sites de la politique de la ville avec une moyenne régionale, départementale ou communale. La Cour fait état d'expérimentations menées en ce sens à l'initiative des préfectures.

Ces démarches rappellent une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) conduite en 2004 pour vérifier si les financements de droit commun déployés par différents services déconcentrés de l'État dans trois Zus de la région parisienne et lyonnaise, étaient proportionnels au poids de la précarité dans ces quartiers. Tout en soulignant des engagements de l'État globalement insuffisants au regard des besoins, son rapport constatait des variations d'un service et d'un territoire à l'autre. Les inspecteurs pointaient en guise d'explication des « *déficits dans le pilotage national et local, et par voie de conséquence dans l'organisation des services* ». Ils mettaient surtout en avant le fait que la géographie prioritaire de la politique de la ville peine à s'imposer comme cadre de référence pour l'action des services de l'État : « *Les services n'ont pas encore le réflexe du "zonage prioritaire", sous l'influence contradictoire des priorités départementales, des priorités thématiques, de l'approche par publics cibles, de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs non coordonnés entre ministères au niveau central, et de la contrainte budgétaire*[52] ».

Sauf exception (par exemple la comptabilisation du nombre de jeunes des Zus bénéficiant de certaines mesures pour l'emploi et l'insertion), les administrations locales et nationales de l'État n'utilisent donc pas la géographie prioritaire de la politique de la ville comme un outil pour gérer l'affectation de leurs ressources. Si elles territorialisent certaines mesures ou programmes, c'est selon des critères géographiques qui leur sont propres. Comme elles ne construisent pas de données par quartier, au sens que lui donne la politique de la ville, l'information doit être reconstituée *a posteriori*, expliquant l'incapacité générale où se trouvent les administrations à préciser leur niveau de mobilisation financière ; la difficulté ne peut être qu'accentuée par la construction d'une nouvelle géographie fondée sur le « carroyage ».

50 Goulard, F., Pupponi, F. (2010), *op. cit.*

51 Cour des comptes (2012), op. cit.

52 Fourcade, M. et al. (2005), *Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires,* Rapport d'inspection de l'Igas. Pour des résultats convergents, voir Bravo, J. (dir.) (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France,* Préfecture de région d'Île-de-France, Conseil régional d'Île-de-France.

Sur la base de leurs outils de gestion ordinaires, les administrations ne peuvent davantage effectuer des comparaisons inter-territoriales, ni mettre en regard les moyens engagés et l'intensité variable des besoins selon les territoires dans une logique d'équité. Comme l'a souligné l'ensemble des rapports officiels, ces constats s'appliquent aussi aux collectivités locales.

Des acteurs de la politique de la ville polarisés sur la question des cofinancements

Cette méconnaissance de la géographie prioritaire par les institutions de droit commun se double d'une méconnaissance du droit commun par les acteurs de la politique de la ville. Cela n'est guère surprenant en ce qui concerne les moyens de droit commun non liés à la politique de la ville. Ça l'est davantage s'agissant des cofinancements apportés par les services de droit commun aux projets labellisés « politique de la ville ».

Or cette façon d'appréhender le droit commun, comme la contribution des autres politiques publiques aux projets notamment associatifs financés par la politique de la ville, est à l'évidence celle que les acteurs de cette politique ont en tête lorsqu'ils déplorent le « désengagement du droit commun ». À leurs yeux, l'enjeu n'est pas limité au seul cofinancement des projets, mais concerne aussi leur basculement vers le droit commun pour éviter que des actions inscrites année après année dans les programmations « politique de la ville » fassent obstacle au financement de nouvelles actions à des fins d'expérimentation ou d'innovation.

Sur la base d'informations parcellaires, on sait que les actions de la politique de la ville restent très majoritairement financées par le droit commun des collectivités locales ou de l'État (à l'exception du programme de réussite éducative, PRE)[53]. Malgré la fragilité des informations disponibles, rien ne permet donc d'étayer le constat d'un « abandon » massif des quartiers de la géographie prioritaire par le droit commun, y compris pour abonder les crédits spécifiques de la politique de la ville. Ainsi, le rapport d'inspection précité de l'Igas n'observait pas d'éviction massive et volontaire des crédits de droit commun là où la politique de la ville intervient. Tout au plus était-il constaté une tendance à utiliser les crédits spécifiques pour remédier ponctuellement aux insuffisances du droit commun[54].

On peut remarquer également que les cofinancements des administrations coexistent avec d'autres interventions de droit commun spatialement ciblées, qui recoupent plus ou moins la géographie prioritaire de la politique de la ville. L'exemple emblématique est celui de l'éducation prioritaire mobilisant des crédits non contractualisés. Ces dépenses peuvent être considérées comme des moyens de droit commun « spécifiques » puisqu'elles s'adressent à des territoires particuliers. L'opposition entre moyens de droit

53 Goulard, F., Pupponi, F. (2010), op. cit.

54 Fourcade, M. et al. (2005), op. cit.

commun et spécifiques n'est donc pas totalement opérante puisqu'elle ne dessine pas une ligne de partage claire entre ce qui relève ou non de la politique de la ville. Ajoutons que les dépenses publiques non spatialisées peuvent être aussi comprises, jusqu'à un certain point, comme des moyens spécifiques dès lors qu'elles visent des catégories de publics davantage concentrées dans certains quartiers.

Trois catégories de moyens de droit commun, trois types d'enjeux

Ce que l'on appelle le droit commun au singulier présente donc une forte hétérogénéité et l'incertitude est permanente sur ses contours. Les documents officiels comme le discours des acteurs locaux font tour à tour référence à au moins trois catégories de moyens :

1. les dépenses de base des administrations, universelles ou ciblées sur des catégories de publics, mais non dépourvues d'effets spatiaux ;
2. les moyens de droit commun spatialement ciblés, mais réservés à des territoires qui ne recoupent pas nécessairement ceux de la géographie de la politique de la ville ; les fonds européens FSE et Feder, dont au moins 10 % doivent bénéficier aux quartiers prioritaires dans le cadre de la réforme, entrent en partie dans cette catégorie ;
3. la contribution directe des administrations aux appels à projets ou à d'autres actions de la politique de la ville.

Le mot d'ordre de mobilisation du droit commun dans la politique de la ville est loin de revêtir la même signification dans ces diverses configurations : s'agit-il de mettre à plat l'ensemble des budgets pour s'assurer que les quartiers dits prioritaires ne sont pas lésés ? D'en appeler au ciblage territorial de certaines mesures ou programmes des administrations dans une logique de discrimination positive ? Ou de mettre davantage à contribution les institutions de droit commun dans les appels à projets de la politique de la ville ? La réforme de la politique de la ville engagée depuis 2012 laisse planer l'ambiguïté, donnant à penser que ces trois objectifs ont valeur égale.

La clarification que l'on pouvait attendre, au regard des ambitions affichées en matière de mobilisation des politiques de droit commun, n'est donc pas venue. Ce qui situe la réforme actuelle dans la continuité des épisodes antérieurs. La nécessité de mobiliser prioritairement les crédits de toutes les administrations avant l'entrée en jeu des financements de la politique a été réaffirmée comme un leitmotiv à chaque relance de la politique de la ville, cela depuis les contrats de ville de 1993. L'inscription de ce principe dans la loi de 2014 n'est d'ailleurs pas innovant en soi puisqu'il figurait déjà dans un article (L. 121-14) du code de l'action sociale des familles relatif à l'Acsé qui « *accorde des concours financiers, après optimisation des crédits de droit commun* ». Mais pas plus hier qu'aujourd'hui n'a été précisée la nature de crédits de droit commun dont il est question.

Les conventions nationales : des engagements flous sur les moyens à prioriser

Force est de constater que les conventions interministérielles d'objectifs, comme celles qui ont été signées avec des associations nationales d'élus, n'orientent pas vers des démarches de nature à mettre à plat et rééquilibrer la répartition spatiale des budgets publics. S'il est question de renforcer une série de dispositifs ou de mesures au bénéfice des quartiers prioritaires, les engagements ont une portée limitée et sont formulés en termes généralement flous. Ce constat vaut pour les trois domaines thématiques examinés dans les groupes de travail du CRPVE : santé, emploi/développement économique, éducation (le cadre de vie/habitat est resté jusqu'à présent en dehors du champ des conventions).

La convention signée avec le ministère des Affaires sociales et de la Santé est parsemée de nombreux objectifs de résultats (« *réduire les phénomènes de renoncement aux soins* », « *réduire les écarts de taux de dépistage des maladies chroniques* ») et indicateurs de moyens (« *nombre de médecins généralistes et de médecins généralistes de moins de 60 ans par territoire fragile* », « *nombre de structures d'exercice coordonné en territoire fragile* »…). Mais on peut difficilement parler d'engagements sur la mobilisation des moyens de droit commun. Il n'en va pas autrement des conventions signées avec les associations d'élus (Association des maires de France, ADF, Acuf/AMGVF) qui abordent le thème de la santé. Affiché comme un principe central de la politique de santé de l'État, la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé se trouve en fait renvoyée aux Contrats locaux de santé.

La convention signée avec le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social comporte un objectif de résultat global : « *Inverser la tendance de ces trois dernières années en réduisant l'écart de chômage global pour l'ensemble des actifs, et en priorité pour les jeunes, et en rapprochant le taux d'activité féminine dans les Zus de celui des unités urbaines environnantes* ». Les « *objectifs opérationnels et moyens à mobiliser* » visent à augmenter la part des bénéficiaires des Zus dans divers dispositifs et mesures (accompagnement Nacre, Epide, contrat d'apprentissage, contrat de professionnalisation, contrat d'insertion dans la vie sociale, emplois d'avenir, contrats aidés du secteur marchand), sans toutefois que l'incidence financière ou le caractère contraignant de cet effort soient précisés.

La convention signée avec le ministère de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme est moins précise encore puisqu'elle renvoie à l'établissement d'un « état des lieux initial » avant de déterminer des taux de progression pour la part des jeunes bénéficiaires d'une formation en alternance dans le secteur de l'artisanat ou le nombre de projets Fisac[55] financés en Zus. La convention signée avec le ministère délégué à l'Économie sociale et solidaire et à la Consommation ne comporte aucun objectif chiffré de résultat ou de moyen. Tout aussi flous sont les engagements des associations d'élus (Assemblée

55 Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

des départements de France, Association des communautés de France, Fédération des villes moyennes) qui abordent les thèmes de l'emploi/insertion ou du développement économique dans leur convention avec le ministère délégué à la Ville. En définitive, seule la convention avec Pôle emploi chiffre son engagement avec l'affectation de « 400 agents en CDI aux agences les plus concernées par la politique de la ville sur les 2000 CDI supplémentaires (créés en 2013) ». Mais conformément à la logique d'ensemble des conventions nationales, cet engagement ne porte que sur une mesure récente et non sur le budget d'intervention global de l'établissement public.

Le ministère de l'Éducation nationale présente souvent l'éducation prioritaire comme une démarche d'équité permettant de donner plus aux établissements qui en ont le plus besoin. Si l'éducation prioritaire permet de dégager un surcroît de ressources en faveur de ces établissements, cette discrimination positive territoriale n'apporte qu'un correctif minime aux inégalités massives qui caractérisent la répartition des moyens de droit commun du ministère. Dans un référé au ministre de l'Éducation nationale daté de juillet 2012, la Cour des comptes a sévèrement critiqué cette situation, soulignant notamment que les inégalités de réussite scolaire n'étaient pas prises en compte dans la répartition des moyens du ministère. Bien que relevant de l'éducation prioritaire, des établissements confrontés à un échec scolaire important peuvent être moins bien dotés que des établissements affichant des taux de réussite plus élevés.

La convention interministérielle décline pour l'essentiel des mesures nouvelles prévues par la récente loi Peillon pour la refondation de l'école. Les quartiers prioritaires devraient bénéficier de 25 % des postes créés pour l'accueil des enfants de moins de trois ans (soit ½ poste en moyenne par quartier prioritaire) et de 25 % des emplois relevant du dispositif « Plus de maîtres que de classes ». D'autres dispositifs sont évoqués, mais en termes vagues. Par exemple les emplois créés d'ici cinq ans pour lutter contre le décrochage « *seront encouragés dans les établissements accueillant majoritairement des élèves des quartiers de la politique de la ville* », et les emplois médicosociaux devront être affectés « en priorité » aux établissements relevant de l'éducation prioritaire.

Alors que les municipalités et les Epci (établissements publics de coopération intercommunale) contribuent pour environ un quart aux dépenses globales d'éducation, la plupart des conventions avec les associations d'élus sont muettes sur l'éducation primaire et secondaire. Seule la convention signée avec l'Acuf et l'AMGVF y fait clairement référence, prévoyant de « *renforcer les politiques éducatives locales à destination des établissements scolaires comportant une proportion majoritaire d'élèves issus des quartiers prioritaires* ». S'il est question de renforcer les personnels communaux, de créer des locaux de parents dans les établissements ou de subventionner les bibliothèques, aucun de ces engagements n'est chiffré.

2.2. Les moyens de droit commun vus par les professionnels de la politique de la ville en Essonne : un objet non identifié

Le renforcement quantitatif des moyens a été assurément la question la plus difficile à aborder par les professionnels de la politique de la ville ayant pris part aux groupes de travail du CRPVE. Une bonne part de leurs réflexions s'est polarisée sur le cofinancement des projets portés par la politique de la ville. Faute d'outils d'observation adéquats et de volonté des institutions de droit commun de mettre leurs données en partage, bénéficier d'un droit de regard sur les budgets publics et leur répartition spatiale est un objectif qui semble hors d'atteinte pour ces acteurs. Plutôt que des démarches de recensement systématique des financements de droit commun, ils privilégient des approches remontantes fondées sur une analyse territorialisée des besoins et leur expertise de terrain.

Les dispositifs soutenus par la politique de la ville comme préoccupation centrale

Au regard de la typologie des moyens de droit commun esquissée dans la partie précédente (budgets publics non spatialisés, effort supplémentaire des administrations de droit commun en faveur de certains territoires, cofinancement des projets spécifiques), les témoignages recueillis se focalisent sur la dernière catégorie. Ils laissent dans l'ombre les logiques plus structurelles de l'allocation des budgets publics et le traitement inégalitaire de certains territoires qui peut en découler. Le principe consistant à donner plus aux quartiers qui en ont le plus besoin leur apparaît plus difficile encore à mettre en œuvre dans un contexte d'économies budgétaires[56]. À moyens de droit commun constants ou en diminution, un rééquilibrage se ferait inévitablement au détriment d'autres territoires, ce que les institutions concernées ne semblent pas prêtes à assumer :

> *« Les institutions craignent d'aller sur un territoire prioritaire comme le nôtre, car les autres territoires demanderont la même chose. Pourtant, on cumule les pires indicateurs. »* (groupe de travail « santé »)

La polarisation des professionnels de la politique de la ville sur le cofinancement par le droit commun des actions et dispositifs « spécifiques » dont ils assurent la gestion au quotidien est révélatrice d'une coupure significative avec les échelons décisionnels. Elle témoigne aussi d'une inquiétude concernant la pérennité des actions de la politique de la ville dans un contexte marqué à la fois par l'austérité budgétaire et la réforme de la géographie prioritaire de l'État. La perception de crédits de droit commun en constante

56 Les organismes d'HLM ajustent certaines dépenses en fonction de l'intensité des besoins – ou plus exactement des dégradations – dans certains segments de leur patrimoine. Les pratiques apparaissent toutefois très variables d'un bailleur à l'autre. Certains organismes bénéficiant de l'exonération partielle de Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en Zus ne répercutent qu'une part minime de ces dépenses dites de « sur-entretien » dans le calcul des charges des locataires. À l'inverse, et tout en bénéficiant de l'exonération, d'autres organismes choisissent de répercuter ces coûts au nom de la responsabilisation des locataires, ce qui pénalise les locataires qui n'ont pas commis de dégradations.

diminution apparaît répandue, comme l'illustrent ces propos d'acteurs qui déplorent aussi la substitution de ces crédits par les crédits spécifiques de la politique de la ville :

> *« On a du mal à se projeter dans l'avenir car les crédits de droit commun sont en baisse. »* (groupe de travail « emploi/développement économique »)

> *« Quand un public très prioritaire est repéré, on fait appel au Cucs. La politique de la ville compense les insuffisances du droit commun. »* (groupe de travail « emploi/développement économique »)

> *« On assiste au désengagement progressif de l'État. Les communes porteuses de PRE sont contraintes d'assumer les compensations financières pour pérenniser les équipes. Mais elles ne peuvent pas compenser intégralement la baisse des dotations et des subventions. »* (groupe de travail « éducation »)

> *« Quand on expérimente depuis plus de trois ans un dispositif d'accueil des élèves exclus temporairement par les seuls crédits spécifiques ou presque, on doit s'interroger sur le fait que le principal partenaire de ce dispositif, l'Éducation nationale, n'est à aucun moment financeur de l'action. La pérennité de tels dispositifs, y compris le PRE, dépend désormais des seuls financements de droit commun des collectivités locales. »* (groupe de travail « éducation »)

Ces inquiétudes en croisent une autre : le devenir des dispositifs spécifiques dans les quartiers écartés de la nouvelle géographie prioritaire de l'État. L'incertitude est de mise concernant ces « territoires en veille active » :

> *« Les territoires de veille sont un enjeu essentiel de la mobilisation du droit commun. Comment seront-ils traités dans le cadre du contrat de ville ? On n'a pas de réponse. »* (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

> *« Pour les quartiers qui risquent de sortir de la géographie prioritaire*[57]*, il convient de préciser comment les dispositifs vont être pérennisés. Les collectivités locales, seules, ne pourront absorber tous ces dispositifs. »* (groupe de travail « éducation »)

L'opacité des systèmes d'information

La focalisation des réflexions locales sur le (co)financement des dispositifs spécifiques ne tient pas seulement à la position des acteurs de la politique de la ville vis-à-vis des autres politiques publiques. C'est aussi une conséquence de l'opacité des budgets de droit commun qui concerne aussi les crédits de droit commun mobilisables pour le financement des actions relevant de la politique de la ville :

57 Une partie des séances s'était tenue avant d'avoir connaissance de la nouvelle cartographie de l'État.

« On a un problème de lisibilité et d'identification des crédits de droit commun. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

« Les familles ont du mal à s'approprier les dispositifs de droit commun, mais nous aussi ! » (groupe de travail « éducation »)

« Il y a une méconnaissance du droit commun dans ses différentes dimensions. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

« Il y a un défaut d'information sur les financeurs potentiels, leurs calendriers, leurs cahiers des charges, et même des personnes ressources qui pourraient nous orienter sur les différents appels à projets de droit commun. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

Les acteurs de la politique de la ville soulignent plus largement la réticence des administrations publiques à partager leurs données budgétaires. De leur point de vue de techniciens municipaux ou communautaires, ce manque de transparence est d'abord le fait des services de l'État et des autres niveaux de collectivités locales. Mais il peut concerner aussi leur collectivité d'appartenance :

« Il n'y a aucune transparence des services de l'État, par exemple l'Éducation nationale ou Pôle emploi, sur leurs moyens et leurs résultats. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

« Ce n'est pas dans la culture de l'Éducation nationale de communiquer sur ses données. On sait pourtant qu'il y a dans les établissements prioritaires un turn-over important sur l'ensemble des postes, et pas seulement les enseignants. » (groupe de travail « éducation »)

« Personne n'est identifié, à l'échelle d'une agglomération ou d'une ville, pour collecter et analyser ces données. Mais le manque de visibilité est plus grand encore pour les politiques de l'État, du Conseil général et du Conseil régional. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

Dans une logique d'équité territoriale, il importerait de mettre en regard les moyens de droit commun avec l'intensité des besoins. Ce pourrait être la fonction d'observatoires socio-territoriaux, notamment à l'échelle intercommunale considérée par beaucoup comme le niveau d'observation le plus pertinent. Mais les moyens des politiques publiques sortent totalement du champ de l'observation. Les données socio-démographiques aujourd'hui collectées apparaissent elles-mêmes difficiles à obtenir, là aussi faute de partage :

« Beaucoup d'outils existent pour observer l'état de santé des populations. Le problème, c'est de partager ces données. » (groupe de travail « santé »)

« Il existe des observatoires dans les différentes institutions, mais les diagnostics ne sont jamais partagés. Et pourtant on va faire un contrat de ville avec ces différents partenaires… » (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

C'est dans le domaine de la santé que l'observation sociale semble la plus avancée, l'Agence régionale de santé (ARS) passant des conventions avec différents organismes collecteurs de données. Dans le prolongement de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi HPST), qui vise un objectif général de réduction des inégalités territoriales de santé, l'ARS d'Île-de-France se fonde sur l'Indice de développement humain pour ouvrir le droit d'un territoire à signer un Contrat local de santé. Quatorze communes sont potentiellement concernées en Essonne, sans lien nécessaire avec les territoires en politique de la ville. Cette démarche de discrimination positive territoriale ne porte toutefois que sur une part minime du budget de l'agence.

La géolocalisation des budgets publics : une méthode peu prisée

Des démarches dites de géolocalisation des crédits de droit commun ont été encouragées depuis la réforme de 2012. Si elles concernent les services de l'État au premier chef, ces démarches intéressent potentiellement les collectivités locales qui n'ont pas forcément une meilleure vision infra-communale de leurs dépenses. Les participants aux différents groupes de travail n'ont guère montré d'enthousiasme pour cette méthode d'identification des financements de droit commun. En Seine-et-Marne, où l'État s'était engagé dans un travail de recensement, la démarche a été abandonnée au vu des contraintes techniques.

Outre le problème de disponibilité des données, systématiser le recensement des moyens de droit commun expose au risque de se noyer dans un exercice chronophage. « *On risque de se perdre dans le champ immense de l'observation, alors que l'on a des contraintes de calendrier* », constate un chef de projet politique de la ville. La finalité de l'observation – déboucher sur des actions correctrices – peut être elle-même perdue de vue. Comme le souligne un autre chef de projet, « *ce peut être une clé de lecture intéressante, mais le comptage ne doit pas être une fin en soi* ».

Dans son bilan des sites préfigurateurs des contrats de ville 2015-2020, le cabinet Asdo est parvenu à des conclusions de cette nature : « *Ce travail d'identification et de mesure des droits communs mobilisés est complexe techniquement, long, et peut susciter des résistances des services ou des échelons déconcentrés de l'État, et des collectivités. Plusieurs acteurs s'interrogent sur la plus-value réelle de l'exercice, notamment lorsque celui-ci ambitionne d'être exhaustif. Sans définition précise du droit commun, sans outil fiable, la démarche apparaît comme chronophage et dans plusieurs cas dénuée d'intérêt*[58] ».

Après avoir encouragé la géolocalisation des budgets de l'État, le niveau national a semblé faire machine arrière. À la fin de l'année 2013, le guide d'appui aux acteurs locaux indiquait que ces démarches « *atteignent difficilement leurs objectifs pour des raisons à la*

58 Asdo (2014), *Synthèse des enseignements de la préfiguration*, février.

fois techniques (les données des différents services de l'État ne sont pas toujours territorialisées et lorsqu'elles le sont, c'est bien souvent sur des périmètres différents de ceux de la politique de la ville) et conceptuelles (notion de droit commun perçue comme ambiguë et interprétée différemment selon les services)[59] ». Le kit méthodologique publié par le Commissariat général à l'égalité des territoires à l'automne 2014 a jugé en revanche « *utile, à partir d'enjeux identifiés, de préciser ce que chaque service de l'État, des différentes collectivités territoriales et des opérateurs publics impliqués pourrait faire de plus ou de mieux, en terme opérationnel au bénéfice des quartiers prioritaires et de leurs habitants*[60] ».

L'approche remontante de la mobilisation des moyens interroge la position des chefs de projet politique de la ville

Les inconvénients de la géolocalisation des budgets ne sont pas seulement pratiques. Cette méthode suggère une conception pas forcément pertinente de la politique de la ville, fondée sur la notion de territoires déficitaires dans lesquels il s'agirait de rétablir une norme d'égalité. Raisonner de la sorte interdit de penser les interdépendances entre territoires, le fait que l'on réside dans un quartier, mais que l'on peut s'instruire, se soigner ou pratiquer le sport dans un autre quartier. L'enjeu d'égalité doit par conséquent être formulé en termes d'égalité d'accès des personnes plutôt que d'égalité des territoires. Ainsi, dans le cadre de la préfiguration du contrat de ville de la Communauté d'agglomération d'Évry Centre Essonne, les services de l'État ont produit une cartographie de la localisation des équipements croisée avec celle du tracé des transports publics.

Partir d'enjeux identifiés dans les quartiers et se demander quelles ressources de droit commun peuvent y répondre : cette approche remontante plutôt que descendante de la mobilisation des moyens de droit commun apparaît plus pertinente et réaliste que le recensement exhaustif des moyens de toutes les politiques publiques. La pierre angulaire des démarches devient dès lors le diagnostic territorial. C'est ce modèle ascendant que valorisent les acteurs locaux :

> *« C'est seulement après avoir affiné le diagnostic des besoins du territoire que l'on doit se poser la question des moyens à mobiliser. »* (groupe de travail « santé »)

> *« Il faut travailler sur l'adéquation entre les besoins des habitants et l'offre de services publics afin d'identifier les manques potentiels. Alors on peut opérer d'éventuels redéploiements. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

La géographie prioritaire de l'État peut être perçue comme une contrainte à cet égard, car elle fige la cartographie des besoins :

59 Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), op. cit.

60 CGET (2014), *Le diagnostic territorial participatif. Élements méthodologiques*, octobre.

« On sait qu'il y a des poches de précarité dans des secteurs hors Zus qu'il faut pouvoir prendre en compte. » (groupe de travail « éducation »)

« Il faut pouvoir proposer une prise en charge adaptée à la demande quel que soit le lieu d'habitation. Il faudrait pouvoir interroger l'accessibilité des publics à l'ensemble des ressources du territoire. De ce point de vue, la géographie prioritaire est un frein. » (groupe de travail « éducation »)

À l'intérieur même de la géographie prioritaire de l'État, un bon usage du diagnostic territorial apparaît néanmoins possible. C'est ce que suggèrent ces acteurs évoquant la nécessité de « *fournir la matière qui nourrit la décision politique* » (groupe de travail « chef de projet politique de la ville ») ou de « *changer de regard sur les indicateurs pour en faire des outils au service de l'argumentation politique* » (groupe de travail « éducation »).

Les techniciens de la politique de la ville semblent ainsi s'en remettre aux élus pour plaider la cause des quartiers et interpeller les responsables des différentes politiques publiques. De fait, une partie au moins des chefs de projet politique de la ville de l'Essonne continue de penser leur rôle essentiellement en termes d'appui aux porteurs de projet plutôt que d'interrogation des politiques publiques de droit commun :

« On a besoin d'équipes dédiées qui accompagnent les porteurs de projet vers le droit commun. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

« On se positionne en fonction de ce que l'on peut faire. S'il y a un travail de repositionnement du chef de projet à effectuer, c'est pour acquérir des compétences sur la recherche de financements et l'accompagnement des porteurs de projet. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

« Nous approprier les politiques de droit commun est problématique compte tenu de notre positionnement. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

3. L'adaptation qualitative des politiques de droit commun

UNE ANALYSE purement comptable du droit commun ne renseigne guère sur l'usage effectif de ces ressources par les habitants des quartiers prioritaires. De multiples facteurs peuvent entraver leur accès à une offre de qualité, même physiquement accessible. Les déficits peuvent être tout autant sinon davantage d'ordre qualitatif que quantitatif.

Cette deuxième facette de la territorialisation des politiques publiques peut être formulée en termes d'accès équitable aux ressources de droit commun, que celles-ci soient localisées ou non dans les quartiers prioritaires. Un bilan des actions passées de la politique de la ville montre que celle-ci n'a pas su concrétiser cette version urbaine de l'égalité de chances et de traitement.

Localement, les participants aux groupes de travail du CRPVE apparaissent sensibles aux enjeux de l'accès aux droits. Mais les actions développées dans ce registre relèvent de l'individualisation des parcours et n'interrogent pas les effets inégalitaires de l'organisation et du fonctionnement des politiques publiques.

3.1. L'accès équitable aux ressources des villes et des agglomérations : un enjeu négligé par la politique de la ville

La politique de la ville a privilégié jusqu'ici une approche fondée sur la proximité géographique et la différenciation des prestations afin de s'adapter aux besoins supposés différents de publics eux-mêmes considérés comme différents. Malgré les critiques fortes dont elle a été l'objet, cette approche reste dominante.

Un objectif d'adaptation rabattu sur la proximité

Le thème de la proximité des services publics dans les quartiers a été de loin la modalité privilégiée de territorialisation des politiques publiques dans le cadre de la politique de la ville. En 1983, le rapport Dubedout appelait déjà à « *rapprocher les services du terrain et des populations* », afin de résorber « *l'éloignement spatial conjugué à l'éloignement social* [61] ». Les services municipaux avaient joué un rôle pilote dans ce processus de rapprochement, avant que l'État s'empare du thème de la proximité au cours des années 1990, soit dans un cadre sectoriel (justice et police de proximité), soit en organisant la « polyvalence » avec des maisons de services publics mutualisant différentes offres dans un même espace[62].

61 Dubedout, H. (dir.) (1983), *op. cit.*

62 Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville », *op. cit.*

La proximité a été présentée comme un moyen de recentrer les équipements sur le « service rendu » ou le « service du public ». Mais le rapprochement physique avec les usagers est sous-tendu par l'hypothèse discutable d'une proximité garante d'une meilleure accessibilité, alors qu'elle peut aboutir au contraire à saturer les quartiers en équipements, au risque d'accentuer le sentiment de captivité des habitants[63].

La proximité a également été présentée comme un moyen de restaurer les symboles de la puissance publique, en assurant notamment le « retour de l'État dans les quartiers ». Il s'agit ici de faire du service public un instrument de reconquête de territoires qui échapperaient à la loi commune, comme l'expliquait ce document publié par la Div au milieu des années 1990 : « *Les services publics remplissent une fonction symbolique ; ils témoignent du pacte républicain qui lie les individus, les groupes sociaux et la communauté nationale*[64] ». Privilégier cette fonction symbolique ne s'accompagne pas nécessairement d'une amélioration effective du service rendu aux habitants, ni d'une interrogation sur les modes de fonctionnement et les prestations des organisations.

La critique a enfin porté sur le développement de multiples formes de « médiation » à l'interface des services publics et des usagers. Fortement promus par la politique de la ville, ces « métiers de la ville » ont été présentés sous un jour favorable, comme des laboratoires de la modernisation du service public[65]. Des chercheurs ont porté un regard plus critique en s'interrogeant notamment sur la nature et la qualité des recrutements des médiateurs, leur formation, leur fonction de pacification des quartiers plutôt que d'aide à la construction de parcours, enfin sur le caractère unilatéral de la relation aux usagers qui ne touche pas le coeur des fonctionnements institutionnels et joue plutôt comme un filtre ou un écran[66].

Au-delà des seuls dispositifs de médiation, les démarches d'adaptation des services publics ont été le plus souvent cantonnées en marge des organisations concernées. Les agents des services publics les plus motivés pour inventer de nouveaux rapports aux usagers ont été faiblement soutenus par leurs hiérarchies, elles-mêmes contraintes par les directives et orientations nationales. Un exemple caractéristique est celui des expérimentations qui visaient à organiser un dialogue entre services et habitants dans le cadre des « projets de service public de quartier » préconisés par le rapport Picard[67]. Comme l'écrivait Suzanne Rosenberg, qui en fut l'une des animatrices (avec Charles

63 Béhar, D. (1995), « La question sociale et les services au public », in *Les services au public dans les quartiers*, Actes du colloque du 29 juin, Div ; Maguer, A., Berthet, J.-M. (1997), *op. cit.*

64 Div (1995), *Politique de la ville. Les services au public dans les quartiers, Synthèse des journées thématiques de la ville,* Cycle 1994–1995.

65 Brévan, C., Picard, P. (2000), *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, Rapport au ministre délégué à la Ville.

66 Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville », *op. cit.*

67 Picard, P. (1991), *op. cit.*

Rojzman), ces expérimentations fondées sur un principe « horizontal remontant » n'avaient pas réussi à infléchir le mouvement « vertical descendant » de mise en œuvre des politiques publiques, même si elles n'étaient pas dénuées d'effets sur la « relation de guichet[68] ».

Les réformes « néo-managériales » des politiques publiques n'ont fait qu'accentuer ces logiques « verticales descendantes ». Dans le meilleur des cas, les habitants se voient sollicités au titre de leur « expertise d'usage » pour optimiser la performance des services, selon une approche gestionnaire plutôt que démocratique de la modernisation des services publics[69].

Les risques d'une offre de services différenciée

Un autre registre de l'adaptation des services de droit commun a été celui de la différenciation de l'offre. Des diagnostics, produits en nombre dans les années 1990[70], ont souligné les « spécificités » du public des quartiers qui empêcheraient de délivrer des prestations de droit commun. Les difficultés de communication découlant d'une trop grande distance sociale ou culturelle aux institutions et, surtout, les tensions et l'agressivité qui marqueraient les relations entre usagers et agents, dans un contexte de forte pression de la demande, tiennent une bonne place dans ces diagnostics[71]. La réponse a consisté à redéfinir des missions de service public dans un sens « social », afin de prendre en charge une population synonyme de surcoût pour des organisations par ailleurs soumises à des exigences croissantes de rentabilité. Ce faisant, on aurait consolidé une forme de dualisation du service public.

L'une des facettes de la différenciation de l'offre consiste à déléguer aux associations des tâches que les services publics ne s'estiment pas en capacité d'accomplir. Les associations sont créditées d'avantages comparatifs (capacité à toucher des publics éloignés de l'offre publique, souplesse et réactivité, disponibilité et écoute, etc.). Mais à trop leur renvoyer la charge de proposer des prestations « adaptées », on aurait inhibé la réflexion des services publics sur l'adaptation de leurs propres prestations[72]. Et comme la qualité des prestations associatives est sujette à caution, notamment lorsqu'elles s'inscrivent dans

68 Rosenberg, S. (1995), « Faut-il réinventer la poudre ou bien creuser le sillon ? », *Annales de la recherche urbaine,* n°68/69, septembre-décembre. Voir aussi Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, ENS Editions.

69 Bacqué, M.-H., Rey, H. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte.

70 Par exemple : Picard, P. (1991), op. cit. ; Comité interministériel à l'évaluation des politiques publiques, Commissariat général au Plan (1993), *Les Services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, La Documentation française ; Maguer, A., Berthet, J.-M. (1997), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles*, Rapport à la DGAFP, La Documentation française.

71 Siblot, Y. (2005), « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, avril.

72 Augustin, J.-P., Montané M.-A. (2004), « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et Politiques*, n°52.

le champ du « lien social », le risque est là aussi d'entériner un service public « à deux vitesses ».

La mobilisation du droit commun appelle ainsi une réflexion sur les fonctions respectives du service public *stricto sensu* et des services collectifs assurés par d'autres structures, associatives mais aussi marchandes. On peut suivre ici les analyses du rapport de la commission Cavallier chargée de formuler des recommandations sur les contrats de ville 2000-2006 : « *Pourrait ainsi être mis en débat le rôle original de définition politique et d'agencement que doit jouer la puissance publique locale. Serait concomitamment évalué et repensé l'ensemble des délégations faites au monde associatif ainsi qu'aux grands prestataires de services urbains (transports, habitat, sécurité...). Cahiers des charges, contrats d'objectifs seraient expertisés au regard des enjeux de solidarité et d'équité urbaine, avant d'être éventuellement remis en chantier, ou élaborés quand ils font défaut*[73] ».

Repenser l'accès aux prestations de droit commun

Ces différentes interrogations avaient commencé à transparaître au tournant des années 1990 quand l'enjeu de la politique de la ville a été défini comme celui du désenclavement des quartiers et de leurs liaisons avec le reste de la ville. Tel que formulé à la fin des années 1990, l'enjeu d'un accès équitable aux ressources urbaines s'est étroitement confondu avec celui de l'intercommunalité. Pour sortir d'un registre réparateur et localiste, la politique de la ville devait mobiliser les politiques dites structurantes à la « bonne échelle », celle des agglomérations, afin d'agir en amont sur les processus qui fabriquent l'exclusion socio-spatiale. Ce changement d'échelle devait se concrétiser au plan institutionnel par le pilotage intercommunal des contrats de ville[74].

Mais le discours officiel a continué d'osciller entre l'affirmation d'un objectif d'accessibilité aux ressources de la ville et la finalité concurrente consistant à « faire des quartiers comme les autres », c'est-à-dire équipés comme les autres. C'est à la fin des années 1990 que des voix officielles ont clairement pointé les limites de la proximité géographique et d'une différenciation excessive des prestations de service public. Les analyses les plus convaincantes ont été avancées là aussi par la commission Cavallier qui, dans la perspective des contrats de ville 2000-2006, souhaitait rompre avec la gestion localisée et différentialiste des populations dans laquelle la politique de la ville avait eu tendance à se spécialiser[75].

73 Cavallier G. (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre délégué à la Ville. Voir aussi Delevoye, J.-P. (dir.) (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

74 C'était un axe central des recommandations du rapport Sueur de 1998.

75 Voir aussi Delevoye, J.-P. (dir.) (1997), op. cit. ; Div (2000), *Territoire et proximité. Moderniser le service public des villes*, Rencontres de Montreuil des 24 et 25 février 2000, Les éditions de la Div.

Le travail de cette commission coïncidait avec l'adoption de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui faisait de « l'accès aux droits » l'un de ses thèmes centraux, tout en récusant des systèmes spécifiques de prise en charge des « exclus[76]». La commission Cavallier voulait que cette philosophie converge avec celle des contrats de ville alors en cours de préparation. La commission n'excluait pas le détour temporaire par des prises en charge spécifiques, mais à l'instar de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, elle entendait surtout rendre effectifs des droits déjà reconnus. Dans cet esprit, les contrats de ville étaient définis comme des espaces d'interrogation sur ce qui « *dans le fonctionnement ordinaire des prestations de droit commun conduit aux évictions, aux mises à l'écart, au déni d'une prestation commune* ».

Les conventions nationales et le point aveugle du changement dans les organisations

Formulée à la fin des années 1990, cette doctrine de l'adaptation des politiques publiques dans le cadre des contrats de ville est restée assez largement théorique. Elle prenait le contre-pied des logiques, toujours dominantes, de la politique de la ville et des services publics, lesquels ont assez largement éludé la question du changement dans les organisations et les marchés (éducation, emploi, logement…) qu'elles régulent. Le rapprochement physique avec des habitants perçus comme porteurs de problématiques spécifiques est pourtant loin d'épuiser la question de l'adaptation des politiques publiques. À trop se focaliser sur la résorption de handicaps ou la régulation des comportements individuels, une telle approche risque de demeurer sans effet sur des systèmes institutionnels pourtant susceptibles de freiner l'accès effectif aux prestations de droit commun.

L'enjeu pour la politique de la ville est d'amener ces institutions à engager un travail auto-réflexif sur les inégalités et discriminations qu'elles produisent du fait de leurs modes d'organisation, procédures, ou des représentations de leurs agents. À cet égard, les conventions nationales d'objectifs signées dans le cadre de la réforme actuelle de la politique de la ville ne se présentent pas comme des outils opérationnels sur lesquels les acteurs de la politique de la ville et des organisations concernées pourraient prendre appui pour interroger les fonctionnements institutionnels.

La convention signée entre le ministère délégué à la Ville et celui de l'Éducation nationale prévoit pour l'essentiel la poursuite de dispositifs spécifiques, financés ou non par la politique de la ville (éducation prioritaire, réussite éducative, cordées de la réussite, école ouverte aux parents, lutte contre le décrochage, activités péri-scolaires, activités de médiation...). Les aspects les plus déterminants du fonctionnement de l'institution scolaire sur la réussite des enfants des quartiers populaires (mixité sociale, pédagogie dans les classes, orientation, vision stéréotypée des milieux populaires, action des collectivités locales…) sont passés sous silence. Ou alors sont-ils évoqués en termes

76 Grayon, A. (2014), *L'accès au droit dans la politique de la ville. L'accessibilité comme porte d'entrée*, Mémoire pour l'obtention du Master professionnel Ingénierie et gestion des interventions sociales, Université de Nantes.

très généraux (relations avec les parents, formation des enseignants, rôle complémentaire des associations de soutien scolaire) ou par un prisme purement quantitatif (accueil des enfants de moins de trois ans).

Les conventions avec les associations nationales d'élus locaux sont moins explicites encore sur l'adaptation des politiques éducatives. Fait exception la convention signée entre le ministère délégué à la Ville et l'Assemblée des départements de France qui prévoit de développer le partenariat entre les conseils généraux et l'Éducation nationale afin de « *mieux adapter la sectorisation à travers une plus grande prise en compte des données socio-économiques des territoires prioritaires de la politique de la ville et par une refonte du système de dérogations* ».

Dans les autres champs thématiques abordés dans les groupes de travail, les conventions nationales éludent pareillement l'enjeu du changement des pratiques institutionnelles. C'est le cas de la convention signée avec le ministère des Affaires sociales et de la Santé. L'accès aux droits et la lutte contre le non recours est certes un axe central de la convention, mais il est rabattu sur une simple logique de proximité et d'ouverture de droits sociaux sans questionner les possibles effets discriminants du monde médical. L'insistance sur la proximité est également très forte dans les conventions signées avec le ministère du Travail et Pôle emploi. La première n'aborde l'enjeu des discriminations qu'à partir du dispositif des « emplois francs », abandonné depuis lors. La seconde évacue totalement cet enjeu.

Bien davantage que les conventions nationales d'objectifs, c'est l'affirmation de la prévention et de la lutte contre les discriminations comme axe transversal des futurs contrats de ville qui pourrait constituer un levier d'interrogation des politiques publiques. Intégré au kit méthodologique d'élaboration des contrats de ville, le « nouveau cadre de référence de la lutte contre les discriminations au sein de la politique de la ville » pose clairement le caractère systémique des discriminations auxquelles sont exposés les habitants des quartiers populaires « *dans l'emploi, le logement, l'orientation scolaire et/ou dans leurs relations avec les institutions policières* ». Pour traiter ces phénomènes, chaque contrat de ville devra comporter un « plan territorial stratégique ». Il s'agit de promouvoir de véritables « stratégies intégrées » définies comme « *l'organisation, l'amélioration et l'évaluation des processus de prise de décision afin d'atteindre l'égalité réelle de traitement dans tous les domaines de la vie (logement, éducation, services publics…)* ». Le nouveau cadre de référence précise que « *l'approche intégrée ne se préoccupe pas des actes intentionnels, mais se concentre sur les effets des discriminations et les processus qui les produisent* ». S'il est peu vraisemblable que ces enjeux seront approfondis d'ici à la signature des contrats de ville, c'est là un chantier susceptible d'être poursuivi tout au long de leur mise en œuvre.

Enfin, l'adaptation des politiques publiques soulève la question du rôle des associations, des habitants et des usagers des services publics. Mais la culture des organisations publiques

ne favorise pas l'ouverture d'un dialogue potentiellement conflictuel avec la société civile. Les conventions interministérielles en portent le reflet puisqu'elles apparaissent fort éloignées d'un modèle de démocratie d'interpellation. Si certaines conventions signées avec les associations abordent en termes généraux l'enjeu de la participation des habitants, les conventions interministérielles ménagent une place très limitée aux usagers des services publics.

Cette dimension est absente des conventions relatives à l'emploi et à la santé. Celle signée avec le ministère de l'Éducation nationale fait certes référence à un principe de « co-éducation » annonçant de nouvelles formes de coopération avec les familles. Si le rapport de M.-H. Bacqué et M. Mechmache est explicitement cité dans la convention, les pistes d'action évoquées pour « *familiariser les parents avec le système éducatif et favoriser les échanges entre parents et personnels de l'Éducation nationale* » sont minimalistes : « *rendre effectifs les droits d'information et d'expression des parents, en privilégiant la communication orale* » ; « *construire de nouvelles modalités de coopération avec les parents pour une école plus accueillante, via des espaces parents* » ; « *développer des actions de soutien aux familles dans le cadre des projets d'école et d'établissement et notamment des projets éducatifs territoriaux*[77] ». Aucune de ces orientations ne semble de nature à modifier substantiellement l'équilibre des relations – et du pouvoir – entre l'institution et les familles des milieux populaires.

3.2. L'adaptation des politiques publiques sur le terrain : une logique d'accompagnement individuel

Dans un contexte de rareté et d'opacité des budgets publics, la dimension qualitative de la mobilisation des politiques publiques a suscité de nombreuses prises de parole des acteurs essonniens et des autres départements. À l'image de la politique de la ville dans son ensemble, l'adaptation des politiques de droit commun repose pour une bonne part sur la recherche d'une plus grande proximité avec des publics considérés comme prioritaires. Aller au plus près des habitants les plus éloignés des prestations de droit commun s'inscrit dans une logique d'accès aux droits. Mais ce prisme individuel ne permet pas de peser sur les orientations plus structurantes des politiques publiques. Les associations sont placées en première ligne pour contribuer à la construction de parcours individuels, mais non pour interpeller les politiques publiques.

Aller au-devant des « exclus » du droit commun

L'individualisation des parcours est au principe même de la réussite éducative. Des réseaux d'acteurs de proximité sont chargés d'identifier les besoins individuels des élèves et des familles et de les mettre en relation avec les dispositifs existants, notamment ceux

77 Ces orientations ont été précisées dans une circulaire interministérielle du 15 octobre 2013 relative au renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires.

qui relèvent du droit commun. Certains PRE font ainsi de l'accès aux droits l'un de leurs axes de travail. À certains égards, aider les familles de milieux populaires à se repérer dans l'offre scolaire relève du même registre : celui de donner accès.

Promouvoir l'accès aux droits en travaillant au plus près d'un public éloigné de l'offre de services existante apparaît de façon plus nette dans le champ de la santé. L'accès aux droits est désormais un élément important des actions des CPAM qui conventionnent en ce sens avec les CCAS, et de façon précoce dans l'Essonne par rapport à d'autres départements. Il s'agit notamment de former des intervenants de terrain qui aident les « exclus de la santé » dans leurs démarches administratives ou leur donnent accès à des informations sur la prévention.

Corollaire de l'accès aux droits, la notion de « non-recours » fait désormais l'objet d'une reconnaissance nationale, par exemple dans la convention signée entre le ministère délégué à la Ville et le ministère des Affaires sociales et de la Santé. Le non-recours est aussi au cœur des préoccupations du réseau des ateliers santé ville. Ses acteurs insistent surtout sur les obstacles individuels (sociaux, économiques, psychologiques, culturels) pouvant freiner l'accès aux soins ou à la prévention :

> *« Les moyens de droit commun existent, les personnes et équipements sont mis à disposition, mais les personnes n'osent pas y aller à cause de la peur ou de la honte. »*

> *« Comment s'adresser aux gens qui sont hermétiques aux messages nationaux et pour qui faire un bilan c'est attraper la maladie ? »*

> *« Le niveau de concentration des difficultés sociales est tel que des gens concernés par des problèmes de santé mentale n'entament pas de processus thérapeutique. »*

Dans le champ de l'emploi, c'est l'expérience de la maison de l'emploi (MDE) de Corbeil-Essonnes/Évry qui a fait l'objet d'une présentation détaillée. Il s'agit là aussi de lever les freins (psychologiques, linguistiques, mobilité) à l'insertion professionnelle d'un public éloigné de l'offre de droit commun. Les outils existants (Pôle emploi, Plie, mission locale…) sont mobilisés à cet effet.

Construire des parcours individuels en connectant des habitants à une offre de services qu'ils n'utilisent pas est également une dimension privilégiée dans les actions de soutien à l'entreprenariat dans les quartiers prioritaires. Plusieurs exemples ont été cités en ce sens. Celui du programme « Réussir en banlieue », créé en 2007 à l'initiative de la Chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne, consiste à aller au-devant de porteurs de projets économiques qui ne sollicitent pas spontanément les dispositifs existants.

La logique est similaire avec le Point d'accueil à la création d'entreprise (Pace) ouvert en 2012 au cœur du quartier de la Grande Borne à Grigny, avec le soutien de plusieurs

institutions (Région Île-de-France, Caisse des dépôts et consignations, Opievoy, Communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne). Porté par l'association Incubateur Social, cet espace ne sert pas seulement à travailler des projets de création d'entreprise. Il s'agit aussi de faciliter la mise en relation avec des structures extérieures comme la Chambre de commerce et d'industrie venue sur place réaliser des informations collectives.

Des actions déconnectées des politiques structurantes

Les expériences qui viennent d'être relatées présentent de fortes similitudes par-delà la diversité des domaines concernés : toutes ou presque reposent sur le rapprochement d'intervenants avec un public qu'il s'agit de mettre en relation avec une offre existante, tout en levant les freins individuels qui entravent l'accessibilité effective de cette offre. Toutes présentent une même limite : elles aident des habitants perçus comme porteurs de problématiques spécifiques à se saisir d'opportunités, mais elles ne transforment pas l'offre existante. Or, lever les obstacles qui entravent l'accès à certains biens suppose aussi, et peut-être surtout, d'infléchir le fonctionnement d'institutions productrices d'inégalités. Les actions centrées sur l'accès aux droits révèlent ainsi la difficile articulation entre la politique de la ville et des niveaux de décision plus structurants, intéressant d'autres échelles de l'action publique.

Deux sujets évoqués dans les groupes de travail illustrent ce problème d'articulation des échelles. Celui tout d'abord de la ségrégation scolaire. Faciliter la mobilité des élèves des quartiers populaires vers des établissements plus favorisés suppose d'agir sur différents leviers : la carte scolaire, les dessertes en transports, les stratégies des établissements qui peuvent redouter les effets de la mixité scolaire sur leur réputation, ou encore les stratégies des élus locaux pour qui l'école est un levier d'attractivité résidentielle permettant de conserver ou d'attirer des ménages socialement favorisés. L'enjeu est, en d'autres termes, celui de la régulation locale du marché scolaire sur lequel les acteurs de la politique de la ville sont sans prise s'ils n'agissent pas avec les institutions concernées à la bonne échelle. À défaut, les acteurs du groupe « éducation » ont paru privilégier la recherche de mixité à l'échelle des établissements de l'éducation prioritaire qu'il faudrait rendre plus attractifs. Mais les acteurs de la politique de la ville sont rarement en situation d'élaborer des stratégies conjointes avec l'Éducation nationale, qualifiée par un participant de « champion du repli institutionnel ».

Les enjeux de régulation se posent avec non moins d'acuité sur le marché de l'habitat. Travailler non seulement sur l'accès aux droits, mais sur le droit à la ville suppose là aussi d'agir sur des mécanismes structurels hors de portée des acteurs de la politique de la ville : remédier au déficit d'offre de logements abordables en dehors des quartiers prioritaires ; fluidifier les parcours résidentiels internes au parc social, et entre parcs social et privé.

Si les grands leviers de régulation se situent à l'échelle régionale, voire nationale, les leviers locaux apparaissent là aussi faiblement exploités par les acteurs de la politique de la ville. Un témoignage a été apporté par la responsable du service habitat d'une municipalité qui regrette l'absence de concertation avec ses collègues de la politique de la ville alors que ses liens sont beaucoup plus poussés avec le service habitat de l'agglomération en charge du programme local de l'habitat. La rénovation urbaine a également été citée comme une opportunité trop peu travaillée pour faciliter les parcours résidentiels à d'autres échelles que celle des quartiers Anru.

Infléchir les fonctionnements institutionnels pour donner un accès plus égalitaire à certains biens suppose enfin de traiter l'enjeu des discriminations systémiques. Dans les champs de l'éducation et du logement, les groupes de travail ont plutôt souligné la résistance des institutions à entrer dans ce questionnement :

> *« Les institutions ont du mal à se remettre en question, à interroger leurs pratiques. Il faut qu'elles acceptent de travailler en interne sur l'offre qu'elles proposent et sur la déconstruction des stéréotypes concernant les habitants, par exemple au sein de l'Éducation nationale. Les habitants finissent par intégrer ces représentations et par s'auto-censurer ou s'auto-exclure. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

> *« Il faudrait pouvoir objectiver les phénomènes de discrimination, mais c'est un sujet qu'il est très difficile d'aborder avec les institutions en charge du logement. »* (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

À défaut de porter cet enjeu, certains acteurs de la politique de la ville ont tendance à reporter sur les habitants eux-mêmes la responsabilité de certains blocages :

> *« La question de la discrimination, ce sont aussi les représentations des collégiens. »* (groupe de travail « éducation »)

> *« Les élèves des quartiers populaires ne sont pas forcément prêts à affronter le choc culturel avec des enfants issus de milieux différents. »* (groupe de travail « éducation »)

> *« Quand on parle de parcours résidentiels, il y a aussi un enfermement psychologique qui nécessite un accompagnement individuel. »* (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

Les associations en première ligne

La prise en charge de proximité de certains publics, qui constitue la modalité la plus fréquente de l'adaptation des politiques publiques, est très souvent externalisée vers des structures associatives. Celles-ci bénéficient d'un certain nombre d'atouts, comme l'explique un chef de projet politique de la ville : « *De grosses associations reçoivent un*

public que les collectivités locales ne touchent pas. Elles ont en quelque sorte pris en main les prérogatives qui relèvent du service public grâce à leur proximité et à leurs facilités relationnelles. Les habitants poussent plus facilement leur porte ». Avec de possibles effets pervers quand elles s'adressent « *à des publics captifs maintenus dans une forme de dépendance, voire d'infantilisation* ». Un autre chef de projet politique de la ville regrette pour sa part *« la faiblesse des liens entre associations et collectivités locales. Si nous, chefs de projet, les connaissons bien, ce n'est pas forcément le cas des autres services de la ville* ».

Si certaines associations jouent efficacement leur rôle d'orientation vers les ressources de droit commun, force est de constater qu'elles peinent à impacter le fonctionnement des institutions, notamment en relayant les interpellations des habitants/usagers des services publics. Tout se passe comme si la critique des institutions, ou *a minima* les demandes d'explicitation de leurs actions, ne pouvaient trouver leur place dans le format actuel de la politique de la ville. Le modèle dominant est plutôt celui d'une relation instrumentale à double sens : appelées à compenser les défaillances des services publics dans le cadre de quasi délégations de service public, les associations tirent parti des financements publics pour se développer et se professionnaliser. Un acteur de l'éducation note qu'« *à ses débuts, la politique de la ville devait contribuer à la modernisation du droit commun et qu'elle est devenue prestataire du droit commun. Il faudrait maintenant passer de la suppléance du droit commun à une réelle complémentarité* ».

Dans ce contexte, les chefs de projet politique de la ville ont tendance à plaider pour une intégration plus poussée des associations dans l'action publique, au risque d'émousser davantage leurs capacités d'interpellation des politiques publiques :

> *« Il faut optimiser le management associatif, ce qui passe notamment par des actions de formation. »*
>
> *« On ne peut plus faire l'économie du rôle des associations dans la délivrance des services publics. Mais il faut fixer des objectifs et des cadres, conventionner, formaliser, même si cela pose le problème de l'autonomie associative. »*

Évoquée dans les groupes de travail « santé » et « habitat/cadre de vie », l'association VoisinMalin dessine une autre voie susceptible de déboucher sur des changements institutionnels aiguillonnés par des habitants[78]. Dans les quartiers où elle intervient, l'association repère et salarie des « habitants ressources » chargés d'aller au-devant d'autres habitants par un travail méthodique de porte-à-porte. Fait notable, VoisinMalin ne délivre pas de prestations directes autres que des conseils pratiques ou des « coups de main ». L'association cherche avant tout à renforcer l'accès aux droits d'habitants

78 Voir aussi notre rapport : Kirszbaum, T. (2014), *Valoriser les ressources des quartiers. Des pistes pour améliorer la conduite locale de la politique de la ville et en renforcer le caractère participatif*, Rapport pour le Réseau Amadeus. i.ville.gouv.fr/index.php/reference/9876/valoriser-les-ressources-des-quartiers

qu'elle met en relation avec d'autres associations ou avec des institutions, par exemple l'hôpital intercommunal de Courcouronnes. Outre sa dimension participative, l'un des aspects les plus intéressants de cette expérience est la montée en généralité des situations individuelles et de ce qu'elles révèlent des dysfonctionnements des services. Forts de leur expertise puisée dans la connaissance intime des problèmes des habitants, les « Voisins » formulent des propositions concrètes d'ajustement, par exemple aux bailleurs sociaux (sur les malfaçons dans la réhabilitation, la communication inefficace sur le mode d'emploi des équipements ou dans les réunions publiques) ou aux collèges (climat d'accueil des familles stigmatisant, messages incompris). C'est d'ailleurs parce que les services publics clients de l'association peuvent être confrontés à des difficultés avec les usagers qu'ils font appel à elle. Et si un commanditaire ne retenait que marginalement les propositions des « Voisins », ces derniers perdraient leur crédibilité vis-à-vis des habitants. C'est pourquoi l'association VoisinMalin peut être amenée à refuser des missions qui ne lui paraissent pas apporter de véritable amélioration à la vie des habitants.

À la recherche du pouvoir collectif des usagers : le cas du logement social

On peut difficilement concevoir un processus d'adaptation des organisations publiques si les usagers n'en sont pas parties prenantes. Cette approche démocratique de la transformation du droit commun est particulièrement valorisée par les professionnels du groupe « santé », imprégnés par le référentiel « santé communautaire » des ateliers santé ville (ASV) :

> *« Il faut s'appuyer sur les habitants et les associations de proximité pour faire remonter les besoins des usagers du terrain. »*
>
> *« Les habitants sont les principaux intéressés et doivent être le principal levier du changement. Il faut les inclure dans toutes les phases du processus. »*

Le groupe « habitat/cadre de vie » s'est longuement penché sur l'enjeu de la participation. Certains acteurs y ont fait un éloge tout aussi appuyé de ses potentiels transformateurs :

> *« Il faut sortir des logiques fragmentaires en fédérant les associations et créer ainsi une dynamique collective dans les quartiers autour de communautés d'intérêt, pour que les institutions apportent des réponses qualitatives aux habitants. »*
>
> *« L'enjeu de la participation est crucial. Il faut réinjecter du politique, c'est-à-dire de l'empowerment, pour peser sur le changement dans les quartiers. Ce qui manque, c'est une formation politique des gens pour se confronter aux institutions. »*

En pratique, et pour s'en tenir au champ du logement social, ces dynamiques collectives peinent à émerger, notamment dans les formes de participation institutionnalisée où prévaut plutôt l'indifférence d'habitants face à des méthodes décrites comme dépassées :

« On n'arrive pas à mobiliser les habitants. Notre communication très institutionnelle ne passe pas. »

« Les habitants ne se sentent pas concernés. Le caractère formel de la participation peut les gêner. »

« On a des modes de participation institutionnels obsolètes. Les gens se lassent des réunions publiques, ne maîtrisent pas forcément la langue et ne sont pas réceptifs à nos outils de communication. Ceux qui participent ne voient rien changer, alors ils n'y croient plus. »

« Les amicales de locataires ne sont pas représentatives de l'ensemble des habitants. Il y a très peu de votants. Mais c'est avec elles que se fait la concertation obligatoire. »

« Il faut sortir de la mainmise des municipalités et de la cooptation par les élus de cette minorité agissante que sont les habitants notables. »

Loin de valoriser les dynamiques collectives, les institutions paraissent les redouter, à en juger par ces expressions :

« Dans la gestion urbaine de proximité, le travail doit être fait avec les habitants. Mais jusqu'où peut-on accepter la parole des habitants ? Cela peut faire peur. Il faut un pilote qui puisse impulser des choses avant de lancer la concertation avec les habitants. Il faut un accord préalable entre les acteurs institutionnels. »

« Il faut renouveler les formes classiques de la participation des habitants en privilégiant les blogs, les réseaux sociaux, le porte-à-porte, etc. Mais ce qui échappe aux formes institutionnelles peut effrayer. »

Dans ce contexte, et parce que certaines institutions éprouvent néanmoins le besoin de tisser les fils d'un dialogue pour résoudre des dysfonctionnements, la participation peut être sous-traitée à des « prestataires de médiation ». Tel est le rôle joué par l'association Couleurs d'Avenir qui intervient dans différents territoires de l'Île-de-France. Reflétant un niveau élevé de défiance mutuelle entre une institution et ses usagers, la participation a été déléguée à un tiers. Cette délégation qui pourrait accentuer son éloignement peut néanmoins déboucher sur une adaptation du service public. Selon une logique qui rappelle celle de VoisinMalin, la réponse de l'institution aux interpellations des habitants conditionne la confiance que les habitants placent dans le prestataire de médiation. Ces deux expériences de médiatisation de la participation par un tiers, dans le cadre de commandes institutionnelles, n'en sont pas moins révélatrices d'une culture administrative encore très rétive au développement d'une véritable démocratie d'interpellation.

4. La coordination des institutions

DANS UN CONTEXTE de décentralisation, aucune des thématiques intéressant la vie des quartiers ne relève de la compétence exclusive d'une institution. Il importe donc de créer les conditions d'une coordination inter-institutionnelle pour que chaque institution se mobilise dans son champ de compétences. Conçu comme une procédure « intégrée », le contrat de ville doit fournir le cadre propice à cette coordination. Mais cette procédure s'insère dans les partenariats et réseaux d'acteurs préexistants. Le caractère intégré du contrat de ville va ainsi dépendre de l'intensité et de la qualité de ces échanges.

Si elle consiste en une simple coopération entre institutions qui acceptent de se mettre autour de la table pour échanger des informations sans modifier leurs priorités ni leurs modes d'organisation, la coordination risque de rester sans effet sur le renforcement et l'adaptation des politiques de droit commun. Dans les dynamiques collaboratives, les participants acceptent au contraire de sacrifier une part de leur autonomie et de se rendre mutuellement des comptes au nom des buts supérieurs à réaliser au titre de l'entreprise collective. Un modèle collaboratif se caractérise ainsi par une intensité élevée des échanges et un haut niveau de confiance entre les acteurs.

En Essonne, comme dans d'autres départements franciliens, rares sont les exemples relevant d'un modèle collaboratif. L'enjeu le plus immédiat consiste à ramener l'ensemble des partenaires institutionnels « autour de la table ». Il s'agit aussi de renforcer la légitimité des professionnels de la politique de la ville comme artisans au quotidien de la coordination des politiques publiques.

4.1. Inverser la tendance aux replis institutionnels

Lancés en 2007, les contrats urbains de cohésion sociale avaient été marqués par une mobilisation institutionnelle en net recul par rapport aux contrats de ville 2000-2006. Les nouveaux contrats de ville entendent (re)mobiliser un large spectre d'institutions, à commencer par les intercommunalités dont la réforme Lamy a fait le pivot de la coordination partenariale. L'enjeu n'est pas mince pour des Epci qui ne se sont pas tous emparés jusqu'à présent d'une politique de la ville qui reste encore assez largement sous contrôle municipal. Les contrats de ville intercommunaux ont également vocation à assurer la convergence des actions du département, de la région et des services de l'État. L'enjeu est d'inverser une tendance, très prononcée jusqu'à présent, à la segmentation des actions de droit commun.

Une fonction intercommunale à consolider

Les contrats de ville 2000-2006 avaient bénéficié de la dynamique enclenchée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 créant les communautés d'agglomération. Mais l'effet a été de courte durée, l'exigence intercommunale ayant quasiment disparu de la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des Cucs[79]. À l'échelle nationale, le repli de la politique de la ville sur le territoire communal a été spectaculaire, plus de la moitié des Cucs ayant été signés par une commune seule contre 30 % des contrats de ville 2000-2006[80]. La dernière période a ainsi été marquée par la reprise en main municipale du pilotage des programmes de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et, plus encore, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dont les appels à projets encourageaient délibérément le portage municipal des projets de rénovation urbaine[81].

Ce changement de cap n'a pas été propice à l'installation des intercommunalités comme chefs de file légitimes de la politique de la ville. Bénéficiant d'une légitimité démocratique plus forte, les municipalités sont souvent peu disposées à transférer la maîtrise d'ouvrage de la politique de la ville aux regroupements intercommunaux. Même lorsque ces derniers ont effectivement exercé cette compétence, la nature de la politique de la ville, comme dispositif ciblé sur des périmètres étroits, n'a pas été vraiment transformée[82]. La question du partage des rôles avec les municipalités va donc se poser pour les prochains contrats de ville. Plusieurs témoignages soulignent le rôle encore insuffisamment affirmé des agglomérations par rapport à celui des municipalités au regard des exigences de portage intercommunal posées par la loi Lamy :

> *« La coordination entre la commune et l'agglomération n'est pas tuilée. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

> *« L'articulation ville/agglomération est en construction. La répartition des rôles n'est pas bien définie. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

> *« Les agglomérations qui ont pris récemment la compétence politique de la ville n'ont pas le recul nécessaire et se contentent souvent de produire des fiches-actions. C'est différent quand elles ont une expérience plus ancienne. »* (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

L'affirmation des Epci comme espaces d'élaboration et de pilotage partenarial des contrats de ville pose aussi la question de leur capacité à se positionner comme les

79 Conjuguer (2007), *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport pour la Div.

80 Div (2009), *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation,* mars.

81 Epstein, R. (2013), *op. cit*.

82 Estèbe, P. (2015), « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », in Kirszbaum, T., (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville,* Éditions de l'Aube.

« intégrateurs » des politiques publiques au-delà de leurs compétences habituelles (habitat, transports, développement économique…). Cette interrogation a été notamment formulée dans les groupes « éducation », « emploi » et « santé » :

> *« L'éducation n'est pas une compétence de l'agglomération, qu'il faudra mobiliser sur ce sujet. »*
>
> *« On ne sait pas si l'agglomération prendra la compétence emploi. »*
>
> *« La coordination en ce qui concerne la santé devra se faire au niveau des agglomérations. Or toutes n'ont pas cette compétence. Les villes vont-elles devoir transférer leurs compétences ? »*

Là même où les agglomérations exercent effectivement la compétence « politique de la ville », des cloisonnements peuvent persister, reflétant le cloisonnement des compétences « urbaines » et « sociales » :

> *« Il y a très peu de coordination entre politiques d'aménagement, de l'habitat et de la ville. Il y a un besoin de décloisonnement qu'un regroupement dans une même direction pourrait permettre. »* (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

Enfin a été posée la question de la solidarité financière entre communes appartenant à un même regroupement. La circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville prévoit la signature d'un « pacte financier et fiscal de solidarité » par chaque Epci signataire d'un contrat de ville. Mais les regroupements intercommunaux sont souvent constitués de communes socialement homogènes, ce qui réduit la portée d'une redistribution des ressources à cette échelle[83].

Ramener les autres niveaux de collectivités locales dans le partenariat

Les Cucs avaient été également marqués par un net désengagement des départements et des régions. Alors qu'ils avaient pris une place croissante dans les contrats de ville 2000-2006, les conseils généraux sont largement restés à l'écart des Cucs. Le renversement de tendance a été plus flagrant encore pour les conseils régionaux, dont l'implication avait toujours été plus forte du fait de l'inscription des contrats de ville dans les CPER. Ces niveaux de collectivités territoriales ont pu néanmoins poursuivre leurs actions dans le cadre de relations bilatérales avec les municipalités[84].

La volonté nationale de rechercher un « partenariat simplifié » en mettant fin à la multiplication des financements croisés, n'est pas étrangère à ces évolutions. En posant le principe d'une signature obligatoire des contrats de ville 2015-2020 par les conseils

83 Cette homogénéité sociale peut s'accompagner d'une hétérogénéité fiscale qui joue paradoxalement en faveur de communes socialement riches mais fiscalement pauvres. Voir Estèbe, P. (2004), « Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France », *Lien social et politiques*, n°52.

84 Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), *op. cit.*

généraux et régionaux, la loi Lamy traduit un réel changement de cap en cherchant à impliquer les départements et les régions dans leurs champs de compétences respectifs : action sociale, prévention spécialisée ou carte scolaire pour les conseils généraux ; formation professionnelle, développement économique ou gestion des fonds structurels européens pour les conseils régionaux. Les participants aux groupes de travail ont souvent exprimé le souhait de voir ces deux niveaux de collectivités davantage associées aux contrats de ville :

> *« Il faut mobiliser davantage le Conseil général. »* (groupe de travail « santé »)

> *« Il est important de mobiliser le Conseil général et le Conseil régional. Ils sont plutôt absents jusqu'ici sur la mobilisation du droit commun. »* (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

> *« Il faut que tous les acteurs du droit commun prennent part à ce travail. Ce qui actuellement n'est pas toujours le cas avec le Conseil régional ou certains services du Conseil général. »* (groupe de travail « éducation »)

Quelle sera la portée de la réforme Lamy sur l'engagement de ces collectivités territoriales, sachant que la « nouvelle » politique de la ville repose comme l'ancienne sur le triptyque État/Epci/municipalités ? Après avoir proposé des offres contractuelles aux villes et aux agglomérations en périphérie des Cucs, les conseils général et régional vont-ils accepter de remobiliser ces procédures dans les nouveaux contrats de ville ? La question se pose ainsi pour le Plan de cohésion sociale et urbaine adopté par le Conseil général de l'Essonne pour la période 2013-2017, lequel ne cible que les quartiers « Anru ». Le département, qui n'était pas signataire des Cucs, a annoncé qu'il signerait les contrats de ville. La question se pose aussi pour le Conseil régional qui a privilégié des relations bilatérales avec les villes et les agglomérations à travers le financement des opérations Anru ou un Pacte pour l'emploi, la formation et le développement économique proposé aux intercommunalités.

Mobiliser les services de État au-delà des délégués du préfet

Si le projet de territoire reflète avant tout le projet politique des élus, le contrat de ville est une offre contractuelle qui émane de l'État. Dans une politique de la ville qui, en dépit de son intitulé, reste identifiée à une politique de l'État, ce dernier se positionne donc comme l'impulseur de dynamiques partenariales. Mais il peut être tenté d'aller plus loin et d'imposer son leadership aux collectivités, une posture fragile s'il ne parvient pas à impliquer ses propres services en interne. Or, du point de vue de ses partenaires locaux, la « culture du partenariat » est loin d'être acquise au sein des services de l'État :

> *« Les services de l'État ne communiquent pas avec les partenaires. »* (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

« Il appartient au préfet d'exercer son influence sur des services de l'État très rigides. » (groupe de travail « éducation »)

« Les projets ont du mal à avancer avec les services de l'État, hormis la DDCS. Il est compliqué d'engager une dynamique partenariale avec des services qui n'ont pas la culture du partenariat. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

La mobilisation de l'État local semble en fait variable selon les territoires ou les services. Un acteur souligne par exemple la mobilisation de la CPAM et de l'ARS pour la préparation du volet « santé » d'un contrat de ville.

Si les participants aux groupes de travail en appellent souvent au Préfet ou au Préfet délégué pour l'égalité des chances pour mobiliser leurs services, le rôle des délégués du préfet a fait quant à lui l'objet d'appréciations plus contrastées. Par exemple dans les propos de ce chef de projet :

« Il n'y a pas beaucoup de candidats, car c'est un métier très difficile. S'ajoute un recrutement très hétérogène avec des profils très différents. Certains délégués du préfet sont très effacés alors que d'autres sont plus affirmés. »

La question n'est pas seulement celle du profil ou de la personnalité des délégués du préfet, mais aussi des leviers d'action dont ils disposent pour jouer leur rôle d'interface entre les territoires et les services de l'État. En pratique, leur fonction relève moins de la coordination des services de l'État que de l'information des partenaires sur les ressources de droit commun mobilisables au sein de l'État.

Une fragmentation du paysage institutionnel qui entretient la dilution des responsabilités

L'un des objectifs de la coordination dans la gouvernance des futurs contrats de ville est de mettre les différentes institutions en situation de responsabilité vis-à-vis des territoires prioritaires. Un paysage institutionnel très fragmenté favorise au contraire la dilution des responsabilités. Celui que décrivent les professionnels de la politique de la ville n'est pas marqué par un vide d'interventions, même si l'absence de telle ou telle institution peut être regrettée, mais plutôt par un foisonnement de dispositifs plus ou moins étanches :

« On n'a pas réussi à identifier tous les partenaires, qui sont pléthoriques. Il faut un décloisonnement. » (groupe de travail « santé »)

« Chaque institution (Éducation nationale, ville, conseil général, etc.) fonctionne avec ses découpages administratifs propres. Les dispositifs se superposent et les pratiques restent cloisonnées. » (groupe de travail « éducation »)

« Plus important que les crédits, il y a la coordination territoriale. Aujourd'hui tout le monde fait des choses dans son coin. C'est illisible. » (groupe de travail « emploi/développement économique »)

Les acteurs voient dans ces cloisonnements un frein majeur à l'émergence d'une lecture commune des enjeux et des objectifs, dont l'absence de diagnostic partagé des territoires serait le symptôme :

« Il faudrait une unité de découpage des champs d'action pour que tous les partenaires mutualisent leurs interventions sur les mêmes territoires. » (groupe de travail « éducation »)

« Ce qui n'a pas fonctionné jusqu'à présent, c'est le diagnostic partagé. Il n'y a pas de croisement des constats des uns et des autres. Comme l'analyse n'est pas partagée, les actions ne peuvent pas être communes. » (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

« On a un problème de chevauchement des géographies et des zonages. La segmentation des différentes entités de droit commun est un frein à l'élaboration d'une culture commune, à une lecture partagée des enjeux. Les expertises et les objectifs sont éclatés. On s'échine à coordonner tout cela au niveau local. » (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

De ce déficit de mise en commun découle le constat – identique dans les différents groupes de travail – d'institutions de droit commun pratiquant une forme d'évitement des problèmes qui se cumulent dans certains territoires, au lieu de se coordonner pour les prendre en charge collectivement :

« Les acteurs se renvoient la balle, personne ne veut y aller. » (groupe de travail « emploi/développement économique »)

« Que chacun prenne ses responsabilités là où il est compétent ! » (groupe de travail « santé »)

« La superposition des dispositifs facilite la dilution des responsabilités. On ne maîtrise pas qui fait quoi, quelles sont les compétences de chacun. Du coup, tout le monde se dédouane. » (groupe de travail « éducation »)

« Il est difficile d'avoir une gestion cohérente quand on ne sait pas qui gère quoi. Chaque institution se défausse sur l'autre. Il faut mettre en avant la notion de gestion partagée : chacun doit gérer le maillon d'une chaîne. » (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

« Il y a une négligence naturelle des quartiers populaires. La nouvelle loi remet cette question au centre, mais les conditions ne sont pas forcément réunies. Localement, on le voit : il y a une vraie difficulté à mobiliser le droit commun, et pas seulement celui de l'État. » (groupe de travail « habitat/cadre de vie »)

4.2. La coordination des politiques publiques au quotidien : quelle légitimité pour les professionnels de la politique de la ville ?

La représentation des institutions de droit commun dans les instances de pilotage est une condition certes nécessaire, mais non suffisante pour assurer une coordination effective des politiques de droit commun. Les participants aux groupes de travail du CRPVE ont identifié d'importants freins structurels qui renvoient tantôt à un déficit de reconnaissance de la politique de la ville dans leur collectivité d'appartenance, tantôt à la résistance au changement dans les institutions partenaires. Si la légitimité d'intervenants de terrain est généralement reconnue aux professionnels des collectivités, les liens qu'ils entretiennent avec les niveaux décisionnels sont souvent ténus.

Des techniciens en quête de soutien politique

Jusqu'à présent, les tâches de coordination des politiques publiques ont surtout incombé aux collectivités locales – plus encore dans le contexte d'affaiblissement des moyens humains mobilisables par les services déconcentrés de l'État. Mais les coûts inhérents à cette coordination interrogent les capacités d'ingénierie de collectivités locales inégalement dotées en ressources humaines. Et ce coût apparaît d'autant plus élevé que le nombre de partenaires à impliquer est lui-même important, ce qui vaut pour l'ensemble des thématiques couvertes par les nouveaux contrats de ville. Ces préoccupations ont été exprimées par ces acteurs :

> *« Il y a un coût à se mettre autour de la table, à récolter des données, etc. Ces postes existent dans peu de territoires. »* (habitat/cadre de vie)

> *« Mobiliser les partenaires est très chronophage, entre les réunions, les comptes rendus… Et il faut souvent remettre l'ouvrage sur le métier. »* (groupe de travail « santé »)

Pour être véritablement reconnue par les partenaires, la fonction de coordination des politiques publiques suppose d'être institutionnalisée afin de ne plus dépendre de l'investissement d'individus qui risquent de s'y épuiser. La prépondérance des personnes sur les institutions est l'une des fragilités du partenariat relevée par certains acteurs :

> « *Le partenariat est souvent fonction de la bonne volonté des personnes. Aussi, dès qu'une personne change, l'équilibre existant est remis en cause et il faut de nouveau travailler à ce que les uns et les autres puissent travailler ensemble. »* (groupe de travail « santé »)

> *« L'enjeu pour le contrat de ville, c'est de définir des objectifs de participation financière et en moyens humains qui prémunissent des changements de personne et de l'absence de volonté politique. »* (groupe de travail « éducation »)

Au sein même de leur collectivité d'appartenance, la position des professionnels de la politique de la ville apparaît très contrastée. Certains ont indiqué qu'ils bénéficiaient d'une réelle reconnaissance dans leur institution, par exemple dans cette communauté d'agglomération :

> *« On mobilise nos compétences pour essayer d'avoir une dynamique sur l'ensemble des services. On est associés aux réunions de chefs de services. On est clairement identifiés. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

Mais le constat inverse a été formulé ailleurs :

> *« On a un problème de légitimité du fait de la transversalité de nos missions. La transversalité qui est le propre de la politique de la ville est vécue comme une faiblesse par nos collègues. »* (groupe de travail « chef de projet politique de la ville »)

La place de l'équipe « politique de la ville » dans l'organigramme de la collectivité s'avère déterminante en ce qu'elle offre ou non un accès direct à la direction générale des services. Mais pour beaucoup, c'est le « portage politique » qui peut faire la différence. Il est perçu comme un facteur de légitimation et, partant, comme une condition d'efficacité de la coordination inter-services :

> *« Si l'on veut contrecarrer la segmentation avec laquelle on a fonctionné historiquement, il faut d'abord un portage politique d'une démarche territoriale. »* (groupe de travail « santé »)

> *« Les élus ont un rôle à jouer dans la coordination. Quand c'est le chef de service qui définit le projet politique, cela pose des problèmes de coordination. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

> *« Il faut une commande du politique sur le technique pour lui donner plus de légitimité. Si l'on reste entre techniciens, il est difficile de mobiliser l'ensemble des partenaires. S'il repose sur des techniciens, le projet de territoire n'est pas forcément bien approprié dans les politiques locales. Il doit être porté par un élu qui tranche des dossiers, qui se prononce… »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

Si certains techniciens « politique de la ville » des collectivités se félicitent du portage politique de leur thématique, d'autres pâtissent au contraire de l'engagement limité de leurs élus, surtout s'ils sont en début de mandat :

> *« Il y a besoin de pédagogie par rapport aux nouveaux élus. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

> *« Les vice-présidents en charge de la politique de la ville ne connaissent souvent rien à la question des quartiers et ne chercheront pas à se positionner. »* (groupe de travail « chefs de projet politique de la ville »)

Une coupure entre le terrain et les niveaux décisionnels

Si la politique de la ville est confrontée à un problème récurrent de coordination en amont des « bons » niveaux de décision, elle a néanmoins produit des avancées en aval, en ouvrant des espaces pour la coordination de professionnels de terrain autour d'un problème ou d'un public précis. Qu'il s'agisse de la gestion urbaine de proximité, des ateliers santé ville, des maisons de l'emploi et de la formation ou encore des équipes pluridisciplinaires de réussite éducative, ces dispositifs opposent la logique horizontale des réseaux professionnels à la logique verticale des institutions publiques.

Levier potentiel de renforcement et d'adaptation des moyens de droit commun, la rencontre entre ces logiques horizontale et verticale a été au cœur d'une partie des débats des groupes de travail « chefs de projet politique de la ville » et « éducation ». Les chefs de projet ont plutôt exprimé leur perception d'une non rencontre :

> *« Les politiques de droit commun sont descendantes et l'échelon local n'a pas de prise sur elles. »*

> *« Soit les décideurs ne prennent pas de décision, soit ils ne se coordonnent pas avec les professionnels sur le terrain. Il y a besoin d'une co-construction entre professionnels et décideurs. Il faut aussi favoriser la réactivité de la décision par rapport aux remontées du terrain. »*

Les acteurs de la réussite éducative ont insisté pour leur part sur un paradoxe : ce dispositif bénéficie d'une forte légitimité, mais il a tendance à se développer en périphérie de l'institution scolaire, sans réelle prise sur ses pratiques. Aux dires de ses acteurs, la légitimité des PRE est fondée non seulement sur des résultats lisibles dans des évaluations très exigeantes, mais aussi sur sa capacité à structurer des réseaux d'acteurs ayant construit une culture commune. Mais les difficultés constatées par les professionnels de terrain, pourtant révélatrices de dysfonctionnements plus globaux, ne font pas l'objet de remontées d'information susceptibles de se traduire par des changements institutionnels. De nombreux témoignages convergent pour décrire cette coupure, vécue comme un manque de valorisation du travail de terrain. Par exemple :

« La coordination des acteurs de terrain fait partie de nos fondamentaux. Mais on ne devrait pas faire notre petite coordination dans notre coin. C'est à développer dans l'ensemble des institutions. »

« Il y a un manque de lien vertical pour dynamiser et faire avancer les choses. »

« Il n'y a pas de valorisation de ce que l'on fait auprès des partenaires institutionnels. »

« Il y a un vrai travail sur le terrain, mais quand on essaie de faire remonter des éléments, cela se perd dans les limbes. Les acteurs de terrain sont négligés. »

« Il faudrait faire remonter les réalités des territoires, pour faire réellement évoluer le droit commun. Mais quand on rapporte ce genre de problèmes au-dessus on n'est pas pris au sérieux. »

Cette frontière entre la réussite éducative et les pratiques institutionnelles est souvent référée à des cultures d'organisation peu propices au changement :

« On a affaire à des cultures institutionnelles auto-centrées. »

« Les cadres de l'Éducation nationale ont une compréhension très lointaine de la politique de la ville. Les équipes enseignantes encore plus. »

« Le partenariat avec le droit commun est difficile car la dynamique partenariale va à l'encontre des cultures d'organisation et des cultures professionnelles, par exemple à l'Éducation nationale ou chez les travailleurs sociaux. »

« Alors que les dispositifs financés avec des crédits spécifiques sont régulièrement évalués, les dispositifs de droit commun semblent relativement immuables et manquent cruellement d'évaluation et de critères. »

Le témoignage d'un acteur de l'Éducation nationale, en poste dans un collège, éclaire les limites de la territorialisation des politiques scolaires. Il montre la prépondérance des orientations nationales sur le contexte territorial. D'où la propension de l'institution à externaliser la gestion des « cas difficiles » en les confiant aux acteurs de la réussite éducative :

« La politique de la ville est périphérique. C'est ce que je ressens en tant qu'Éducation nationale. L'établissement scolaire devrait être un lieu de mobilisation des politiques publiques. Mais ce n'est pas simple pour un chef d'établissement de prendre en compte le territoire et de s'appuyer sur la politique de la ville car il est influencé par la politique nationale. C'est pourquoi on a parlé d'externalisation des prestations de réussite éducative. L'établissement scolaire doit redevenir un lieu de coordination des politiques publiques. Or, même si l'on a l'intelligence du territoire, on n'a pas la réponse à cet enjeu. »

Les contrats de ville : vers des espaces collaboratifs ?

L'enjeu présent et à venir est de savoir si les nouveaux contrats de ville parviendront à desserrer l'étau des contraintes qui freinent la rencontre entre la logique territoriale de la politique de la ville et la logique descendante des politiques publiques de droit commun. Les acteurs ont surtout insisté sur la phase de diagnostic partagé comme une opportunité pour leur rapprochement. Par exemple chez cet acteur de l'habitat estimant

que « *pour travailler ensemble, il y a la partie diagnostic qui est le bon moment pour que les métiers se mélangent, pour que l'on discute, que les différents services s'intègrent* ». Les acquis de l'expérience peuvent s'avérer utiles comme dans un site où la méthodologie participative développée dans le cadre de la démarche ASV, depuis plusieurs années, est présentée comme une source d'inspiration pour les divers groupes de travail thématiques du nouveau contrat de ville.

Au regard de la mobilisation des politiques de droit commun, la réussite de démarches collaboratives décentralisées dans les territoires suppose l'implication effective des agents des diverses institutions concernées, puis la validation en interne d'orientations définies collectivement. Les témoignages recueillis durant le cycle d'échange et de qualification, alors que la préparation des contrats de ville était tout juste amorcée, ne nous permettent pas de dire si de telles dynamiques sont à l'œuvre en Essonne.

En termes de coordination des acteurs, l'articulation des volets « cadre de vie et renouvellement urbain » et « cohésion sociale » du contrat de ville a focalisé une bonne part des discussions durant le cycle d'échange et de qualification. La césure avait été particulièrement marquée entre projets de rénovation urbaine et contrats urbains de cohésion sociale. Élaborés dans bien des cas après le lancement des projets Anru, les Cucs ne se sont guère affirmés comme une procédure intégrée. Telle est l'ambition du « contrat unique » promu par la loi Lamy, laquelle prévoit néanmoins deux « piliers » distincts pour l'urbain et le social. Reste à savoir si le nouveau cadre contractuel permettra de surmonter des cultures professionnelles et des logiques institutionnelles difficiles à concilier depuis les origines de la politique de la ville. Les acteurs de l'Essonne en appellent, ici comme ailleurs, à l'impulsion politique et au rapprochement des professionnels dans le cadre d'un diagnostic partagé.

Quelle place pour la société civile dans la gouvernance ?

Sans ouverture de la gouvernance de la politique de la ville à la société civile, la coordination des institutions risque de se cantonner aux aspects techniques de la programmation des contrats de ville, en négligeant les dimensions politique et démocratique du changement dans les organisations. Prévu par la circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville, le rôle des conseils citoyens dans la gouvernance des contrats de ville reste à inventer. Des participants au cycle d'échange et de qualification ont d'ores et déjà relevé une certaine incohérence du calendrier national qui impose la signature des contrats de ville au premier semestre 2015 alors que les conseils citoyens seront toujours en cours d'installation dans bien des cas.

S'il est difficile de rendre compte ici de la réalité de la participation citoyenne dans l'élaboration des contrats de ville, les propos recueillis au cours du cycle d'échange et de qualification sont révélateurs d'appréhensions différentes de cette question par les

différents réseaux professionnels. Comme on l'a déjà souligné, prenant appui sur leur culture de la « santé communautaire », les acteurs de la santé sont les plus demandeurs d'une participation poussée des citoyens aux processus de décision dans un schéma remontant de (co)construction des politiques publiques. À l'inverse, cette perspective est apparue plus déstabilisante pour les acteurs de l'habitat et du cadre de vie, tandis qu'elle a peu été mise en avant dans les autres groupes.

Conclusion

LE MOT D'ORDRE de « mobilisation du droit commun » est loin d'être inédit et bien des solutions avancées dans le cadre de la réforme engagée depuis 2012 avaient déjà été promues par le passé. Comme tout discours réformateur, celui qui accompagne la réforme en cours promet l'avènement d'une « nouvelle » politique de la ville. Le cycle d'échange et de qualification des acteurs de l'Essonne (et d'autres départements franciliens) aura permis de confronter cette ambition aux marges de manœuvre réelles des acteurs.

Que ce soit sous l'angle de l'allocation des ressources, du questionnement des organisations publiques, du changement d'échelle ou de la participation citoyenne, le mot d'ordre de mobilisation du droit commun ne débouchera sans doute pas sur une révolution copernicienne des pratiques. On a ainsi identifié une série de freins structurels tenant par exemple au manque de données territorialisées sur les budgets publics, à l'inertie des cultures administratives ou à la place et la légitimité de la politique de la ville dans l'action publique locale.

La question des ressources mobilisables par les acteurs de la politique de la ville pour peser sur les autres politiques publiques, a traversé l'ensemble des débats et des dimensions du droit commun mises en évidence. Qu'on l'envisage sous l'angle du renforcement des moyens, de l'adaptation des organisations ou de la coordination institutionnelle, le mot d'ordre de mobilisation du droit commun n'a de chance de se concrétiser que si les acteurs qui portent la politique de la ville bénéficient d'une reconnaissance et d'une légitimité suffisantes. Beaucoup de ces acteurs ont invoqué jusqu'à présent la nécessité d'un soutien « politique », celui d'élus ou de décideurs administratifs. La mobilisation du droit commun s'apparente alors à un jeu essentiellement interne aux institutions. Certains acteurs entrevoient désormais le pouvoir d'agir des citoyens comme l'autre levier indispensable pour provoquer du changement dans les politiques publiques. Mais dans beaucoup de territoires, la reconnaissance de la société civile et de ses interpellations se présente comme un chantier d'avenir, où tout reste à inventer dans le cadre – ou en dehors – des nouveaux conseils citoyens.

Les expériences relatées dans cette synthèse donnent à voir des exemples réussis de mobilisation des politiques de droit commun dans certains territoires ou domaines thématiques. Cependant, l'objectif n'était pas de mettre en exergue des « bonnes pratiques » en vue de leur réplication dans d'autres contextes territoriaux. Une telle approche apparaît illusoire car elle fait fi des conditions favorables, forcément tributaires de contextes particuliers, qu'il faudrait réunir pour garantir les succès. L'objectif était plutôt de donner à voir la manière dont les acteurs répondent à la diversité des enjeux

associés à la question du droit commun dans la politique de la ville. Sur un sujet qui est à la source de confusions laissant parfois les acteurs dans un certain désarroi, il est apparu que le premier levier d'une transformation des pratiques résidait dans une clarification des enjeux. À défaut de bouleverser radicalement des agencements institutionnels et systèmes d'acteurs produits par plusieurs décennies de politique de la ville, commencer par établir les enjeux, en les illustrant par des cas concrets, nous a donc semblé la méthode la plus adaptée pour aider les professionnels à se poser les « bonnes » questions avant même de rechercher les « bonnes » réponses. En d'autres termes, et par-delà les mots d'ordre, il s'agissait de les aider à penser stratégiquement la question complexe du droit commun.

Références bibliographiques

Asdo (2014), *Synthèse des enseignements de la préfiguration*, février.

Augustin, J.-P., Montané M.-A. (2004), « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et Politiques*, n°52.

Aures (2009), *La relation au droit commun et la place de l'évaluation. Enquête d'opinion auprès de 23 professionnels de la politique de la ville en France métropolitaine,* Enquête ingénierie Div/IRDSU, mars.

Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet.

Bacqué, M.-H., Rey, H. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte.

Béhar, D., Estèbe, P. (1996), « Le Pacte de relance pour la ville », *Esprit*, mars.

Béhar, D. (1995), « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Annales de la recherche urbaine*, n°68-69.

Béhar, D. (1995), « La question sociale et les services au public », in *Les services au public dans les quartiers*, Actes du colloque du 29 juin, Div.

Borloo, J.-L. (2003), Préface, in *Politique de la ville et rénovation urbaine*, Éditions de la Div.

Bravo, J. (dir.) (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France,* Préfecture de région d'Île-de-France, Conseil régional d'Île-de-France.

Brévan, C., Picard, P. (2000), *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers,* Rapport au ministre délégué à la Ville.

Carrel, M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires,* ENS Editions.

Cavallier G. (dir.) (1999), *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Rapport au ministre délégué à la Ville.

CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires) (2014), *Comment mobiliser le droit commun de l'Etat pour les contrats de ville ? Quelques préalables,* octobre.

CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires) (2014), *Le diagnostic territorial participatif. Élements méthodologiques*, octobre.

Comité interministériel à l'évaluation des politiques publiques, Commissariat général au Plan (1993), *Les Services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, La Documentation française.

Conjuguer (2007), *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport pour la Div.

Conseil d'État (1997), *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, Études & documents, n°48, La Documentation française.

Cour des comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique.

Damamme, D., Jobert, B. (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1.

Davezies, L. (2003), « Les inégalités territoriales, la lutte du pot de terre contre le pot de fer ? », in Wachter, S. (dir.), *L'aménagement durable : défis et politiques,* Éditions de l'Aube.

Delarue, J.-M. (1991), *Banlieues en difficultés : la relégation,* Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros/Alternative.

Delevoye, J.-P. (dir.) (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

Div (Délégation interministérielle à la Ville) (2009), *Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation*, mars.

Div (Délégation interministérielle à la Ville) (2000), *Territoire et proximité. Moderniser le service public des villes*, Rencontres de Montreuil des 24 et 25 février 2000, Les éditions de la Div.

Div (Délégation interministérielle à la Ville) (1995), *Politique de la ville. Les services au public dans les quartiers*, Synthèse des journées thématiques de la ville, cycle 1994–1995.

Donzelot, J., Estèbe, P. (1999), « Réévaluer la politique de la ville », in Balme, R. et al. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po.

Donzelot, J., Estèbe, P. (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Le Seuil.

Dubedout, H. (dir.) (1983), *Ensemble, refaire la ville,* Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

Epstein, R. (2015), « La "nouvelle" politique de la ville au prisme des évaluations du passé, in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

Epstein, R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po.

Estèbe, P. (2015), « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », in Kirszbaum, T., (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

Estèbe, P. (2004), *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan.

Estèbe, P., Epstein, R. (1998), *Synthèse nationale des évaluations régionales et locales du XIème Plan*, Acadie, Rapport pour la Div.

Figeat, D. (2015), « Démocratiser la gestion des quartiers populaires. Le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », Entretien in Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube.

Fourcade, M. et al. (2005), *Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires,* Rapport d'inspection de l'Igas.

Goulard, F., Pupponi, F. (2010), *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante,* Rapport d'information n°2853, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

Grayon, A. (2014), *L'accès au droit dans la politique de la ville. L'accessibilité comme porte d'entrée,* Mémoire pour l'obtention du Master professionnel Ingénierie et gestion des interventions sociales, Université de Nantes.

Grémion, C., Mouhanna, C. (1995), *Le sous-préfet à la ville*, L'Harmattan.

Kirszbaum, T. (2014), *Valoriser les ressources des quartiers. Des pistes pour améliorer la conduite locale de la politique de la ville et en renforcer le caractère participatif,* Rapport pour le Réseau Amadeus. i.ville.gouv.fr/index.php/reference/9876/valoriser-les-ressources-des-quartiers

Kirszbaum, T. (2013), « Vers un *empowerment* à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La vie des idées* [revue en ligne www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html], novembre.

Kirszbaum, T., Epstein, R. (2010), « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard, F., Pupponi, F., *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information n°2853, Tome 2, Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

Kirszbaum, T. (2004), « Services publics et fractures de la ville : la "pensée publique" entre diversité, éclatement et souci du rapprochement », *Sociologie du travail*, n°46.

Kirszbaum, T. (2004), « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n° 111, novembre.

Kirszbaum, T. (2001), *Modernisation des services publics et éclatement de la ville, sous le regard des chercheurs,* collection Recherches, n°124, Puca.

Langlais, J.-L. et al. (1991), *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté,* Rapport de l'Igas/Igaf au ministre d'État, ministre de la Ville.

Maguer, A., Berthet, J.-M. (1997), *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles,* Rapport à la DGAFP, La Documentation française.

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, ministère délégué à la Ville (2013), *La nouvelle étape de la politique de la ville. Les réponses à vos questions*, décembre.

Ministère délégué à la Ville (2014), *Synthèse des groupes de travail transversaux et de la recherche-action formation*, février.

Observatoire des inégalités (2014), *Que peuvent faire les communes contre les inégalités ?*, mars.

Pêcheur, B. (1991), *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville,* Rapport de la DGAFP.

Picard, P. (1991), *L'amélioration du service public dans les quartiers,* Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire.

Rosenberg, S. (1995), « Faut-il réinventer la poudre ou bien creuser le sillon ? », *Annales de la recherche urbaine,* n°68/69, septembre-décembre.

Siblot, Y. (2005), « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, avril.

Sueur, J.-P. (1998), *Demain, la ville*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française.

Tréguer, C. (2002), *Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Essai d'élaboration d'une comptabilité sur le cas de deux quartiers, un banal et un pauvre*, Thèse de doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris.

LE CENTRE DE RESSOURCES POLITIQUE DE LA VILLE EN ESSONNE

LE CRPVE, association créée en 2001, est né d'une volonté commune du conseil général de l'Essonne, de l'État et des réseaux de professionnels. Avec le concours de la Caisse des dépôts et consignations et du conseil régional d'Île-de-France, il constitue un espace de qualification et d'échanges d'expériences, et diffuse l'information nécessaire aux professionnels.

Le CRPVE s'inscrit dans le réseau constitué de 20 centres de ressources politique de la ville, animé par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

Le CRPVE s'adresse aux acteurs de la politique de la ville (agents des collectivités locales et des services de l'État, élus, travailleurs sociaux, représentants associatifs...) et aux professionnels relevant de services de droit commun qui exercent dans les quartiers en politique de la ville de l'Essonne, mais aussi des départements limitrophes dépourvus de centre de ressources : la Seine-et-Marne, le Val-de-Marne et les Yvelines.

Définies par le cadre de référence national État/Centres de ressources politique de la ville, les missions du CRPVE s'articulent autour de deux pôles : le pôle Formation/Qualification et le pôle Diffusion de l'information/Publication.

PÔLE 1 FORMATION/QUALIFICATION

Son objectif est de permettre aux professionnels, dans une logique d'échange, d'acquérir des connaissances, de maîtriser les méthodes et les outils opérationnels.

Modalités de mise en œuvre

- *La mise en place de programmes et cycles de formation pour les professionnels de la politique de la ville et du droit commun*
- *La mise en place de groupes de travail qualifiants et comités de pilotage de projets*
- *La mise en réseau et la participation aux réseaux des acteurs de la politique de la ville*
- *L'organisation de temps d'échanges (journées d'information et de réflexion, débats d'actualité, projections-débats, expositions)*
- *L'accompagnement de projets des associations des quartiers prioritaires*
- *La réalisation de recherche-actions*

Les thématiques investies

- **Politique de la ville**
- **Habitat / Logement / Cadre de vie**
- **Questions éducatives / Réussite éducative**
- **Santé et santé mentale**
- **Développement économique**
- **Lutte contre les discriminations**
- **Immigration / Intégration / Interculturalité**
- **Égalité femmes-hommes et situation des femmes dans les quartiers**
- **Culture**

PÔLE 2 DIFFUSION DE L'INFORMATION/PUBLICATION

Sa mission est de formaliser les connaissances produites par les professionnels et les chercheurs, et d'en organiser l'accumulation sélective par une démarche de capitalisation de ressources. Il a également pour objet prioritaire la diffusion de l'information (actualités de la politique de la ville, activités du CRPVE...).

Modalités de mise en œuvre

- *L'animation du site www.crpve91.fr*
- *La réalisation de publications*
- *La réalisation d'une démarche de capitalisation d'expériences*
- *La gestion de l'information et de la communication à travers la newsletter Expression Ville*
- *La gestion d'un espace documentaire*

SOMMAIRE

Contexte et objectifs de la démarche de qualification.....3

- Du mot d'ordre national aux pratiques territoriales : les défis qui attendent les acteurs de la politique de la ville..... 4
- La réforme Lamy : un retour aux années 1990… dans un contexte transformé..... 6
- La réforme vue d'en bas..... 9

1. Mobiliser le droit commun : un mot d'ordre ancien, objet d'interprétations diverses.....13

1.1. Moderniser les services publics de l'État..... 14

1.2. Territorialisation des politiques publiques versus zonage de la politique de la ville..... 16

1.3. La tentation d'en finir avec la politique de la ville comme politique spécifique..... 18

2. Le renforcement quantitatif des moyens de droit commun 21

2.1. Moyens de droit commun et géographie prioritaire : une méconnaissance réciproque..... 22

- Une information à reconstituer *a posteriori* 22
- Des acteurs de la politique de la ville polarisés sur la question des cofinancements 24
- Trois catégories de moyens de droit commun, trois types d'enjeux..... 25
- Les conventions nationales : des engagements flous sur les moyens à prioriser..... 26

2.2. Les moyens de droit commun vus par les professionnels de la politique de la ville en Essonne : un objet non identifié 28

- Les dispositifs soutenus par la politique de la ville comme préoccupation centrale 28
- L'opacité des systèmes d'information 29
- La géolocalisation des budgets publics : une méthode peu prisée 31
- L'approche remontante de la mobilisation des moyens interroge la position des chefs de projet politique de la ville 32

3. L'adaptation qualitative des politiques de droit commun 34

3.1. L'accès équitable aux ressources des villes et des agglomérations : un enjeu négligé par la politique de la ville..... 34

- Un objectif d'adaptation rabattu sur la proximité 34
- Les risques d'une offre de services différenciée 36
- Repenser l'accès aux prestations de droit commun..... 37
- Les conventions nationales et le point aveugle du changement dans les organisations 38

3.2. L'adaptation des politiques publiques sur le terrain : une logique d'accompagnement individuel 40

- Aller au-devant des « exclus » du droit commun 40
- Des actions déconnectées des politiques structurantes 42

- Les associations en première ligne 43
- À la recherche du pouvoir collectif des usagers : le cas du logement social 45

4. La coordination des institutions 47

4.1. Inverser la tendance aux replis institutionnels 47
- Une fonction intercommunale à consolider 48
- Ramener les autres niveaux de collectivités locales dans le jeu du partenariat 49
- Mobiliser les services de l'État au-delà des délégués du préfet 50
- Une fragmentation du paysage institutionnel qui entretient la dilution des responsabilités 51

4.2. La coordination des politiques publiques au quotidien : quelle légitimité pour les professionnels de la politique de la ville ? 53
- Des techniciens en quête de soutien politique 53
- Une coupure entre le terrain et les niveaux décisionnels 55
- Les contrats de ville : vers des espaces collaboratifs ? 56
- Quelle place pour la société civile dans la gouvernance ? 57

Conclusion 59

Références bibliographiques 61

Le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne 65

Centre de Ressources
Politique de la Ville en Essonne

Maison Départementale de l'Habitat
Boulevard de l'Ecoute-S'il-Pleut
91000 Évry

Tél. : 01 64 97 00 32

Plus d'informations sur :
www.crpve91.fr